FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

LE CONTROLE PRÉVENTIF

DE

L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Vendredi 27 Juin 1913, à 3 heures.

PAR

HENRY CHARIL DE VILLANFRAY

JURY

MM. ARTUR, *professeur*
THÉLOHAN, *professeur.*
BONNARD, *agrégé, chargé de cours.*

LAVAL
L. BARNÉOUD & C^ie^, IMPRIMEURS
—
1913

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0015

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

LE CONTROLE PRÉVENTIF

DE

L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Vendredi 27 Juin 1913, à 3 heures.

PAR

HENRY CHARIL DE VILLANFRAY

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

JURY

MM. ARTUR, *professeur*
THÉLOHAN, *professeur.*
BONNARD, *agrégé, chargé de cours.*

LAVAL

L. BARNÉOUD & C^ie^, IMPRIMEURS

1913

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Dans les Etats modernes, les agents publics à compétence financière, c'est-à-dire chargés de recouvrer les recettes et d'effectuer les dépenses, ne peuvent exercer leur compétence sans une autorisation préalable donnée par le Parlement.

En France, cette autorisation nécessaire aux agents publics pour qu'ils puissent d'une part, faire naître et recouvrer les recettes d'impôts, d'autre part effectuer les dépenses de l'Etat, est donnée chaque année par les Chambres dans la loi de finances, document où s'exprime la souveraineté financière de la nation. Il existe cependant à côté de cette autorisation annuelle devant être donnée avant l'ouverture de l'exercice, des autorisations partielles qui interviennent en cours d'année lorsque l'autorisation donnée par la loi de finances a été reconnue insuffisante.

Mais pour que la souveraineté financière de la nation soit respectée, il ne suffit pas que l'autorisa-

tion parlementaire soit régulièrement donnée ; il faut encore que pendant le cours de l'exécution du budget, les prescriptions du Parlement soient suivies. Pour cela il faut que les agents publics soient surveillés, qu'il existe par conséquent des moyens de s'assurer si ces agents ne recouvrent que le chiffre d'impôt autorisé et n'effectuent aucune dépense au delà du chiffre indiqué par la loi de finances. A cet effet, tout un système de contrôle a été organisé fonctionnant pendant et après l'exécution du budget, contrôle exercé tant sur les agents recouvrant les recettes que sur ceux effectuant les dépenses.

Pour les recettes, si le contrôle n'est pas inutile, il n'est pas absolument indispensable, car les particuliers ont des recours contre les perceptions illégales de recettes ; le contribuable a des moyens juridiques faciles de contester la dette d'impôt qui lui est réclamée et de faire réviser par une autorité impartiale l'exactitude de la prestation qui lui est demandée : il peut porter sa réclamation soit devant l'administration active, soit devant un juge, lorsqu'il prétend que son droit est violé.

La possibilité d'un recours gracieux ou contentieux n'existe pas au contraire en matière de dépenses irrégulières de l'État; c'est pourquoi on a multiplié les contrôles sur l'exécution des dépenses. Nous allons très brièvement les examiner :

Il existe tout d'abord un contrôle administratif des ordonnateurs qui s'exerce au moment où la dépense faite est liquidée et ordonnancée. Le minis-

tre des finances surveille la régularité des ordonnances de paiement et les vise après vérification ; c'est la Direction du mouvement général des fonds qui est chargée de faire la vérification de la régularité, c'est-à-dire d'examiner si l'ordonnance reste dans les limites fixées par la loi de finances et le décret de distribution mensuelle des fonds.

La dépense une fois liquidée et ordonnancée, il faut la payer, c'est-à-dire verser aux créanciers les deniers auxquels ils ont droit. Ce sont les comptables qui sont chargés d'effectuer le paiement, mais ils ne doivent le faire qu'après avoir vérifié si toutes les pièces justificatives qui doivent être jointes à l'ordonnance de paiement ont été produites ; si ces documents ont été régulièrement rédigés ; si enfin, il y a concordance entre les mentions figurant dans l'ordonnance et celles portées sur les pièces justificatives. Les comptables en un mot, sont chargés de veiller à ce que les ordonnateurs observent les lois et règlements sur la comptabilité publique. S'ils constatent une irrégularité, ils doivent, sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, refuser de payer et aviser immédiatement le ministre des finances.

Ces contrôles concomitants de l'exécution de la dépense ne sont pas suffisants ; il ne suffit pas d'exercer une surveillance en cours d'exercice sur les opérations de dépenses, il faut encore, après la fin de la période budgétaire, dresser un tableau d'ensemble de ces opérations et examiner si les

agents chargés d'effectuer les dépenses — en France, les ministres — se sont conformés aux autorisations budgétaires données par les Chambres. Le Parlement est la seule autorité susceptible de faire ce contrôle d'une façon définitive, car il y a lieu ici, en même temps qu'à un examen technique, à une appréciation politique des actes de ceux à qui a incombé la direction des finances publiques.

Pour permettre aux Chambres de porter en toute connaissance de cause un jugement définitif, les comptes des ordonnateurs sont soumis auparavant à des autorités techniques, qui sont la commission de vérification des comptes et la Cour des comptes. Celle-ci a une double mission : Elle examine tout d'abord l'exactitude des comptes des ministres et fait sur ces comptes des déclarations communiquées aux Chambres par l'intermédiaire du ministre des finances ; elle publie ensuite annuellement un rapport public dans lequel elle rend compte du résultat général de ses travaux, indique ses vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité, inscrit les observations faites par elle aux ministres relativement aux irrégularités administratives, aux procédés de comptabilité et de contrôle imparfaits, aux virements abusifs dont l'examen des comptes a révélé l'existence ainsi que les éclaircissements donnés par les ministres visés, en réponse à ces observations. La publication du rapport annuel constitue la seule sanction du contrôle de la Cour des comptes.

En se basant sur les résultats du contrôle fait par les autorités techniques sus-mentionnées, le Parlement peut alors porter son jugement définitif : dans la loi de règlement il approuve, par un vote exprès en forme de loi, les comptes qui lui sont présentés et dégage les responsabilités.

Tous ces contrôles successifs que nous venons d'énumérer ont pour but d'assurer la régularité de l'exécution de la dépense ; mais il existe un acte initial antérieur à la liquidation et à l'ordonnancement sur lequel on a voulu également assurer un contrôle ; cet acte d'importance primordiale, c'est l'engagement. Afin de connaître exactement le champ d'application de ce contrôle qui fera l'objet de notre étude, il nous faut déterminer ce qu'est l'engagement.

*
* *

Un projet de loi sur le contrôle de l'engagement élaboré en 1909 au ministère des Finances définissait l'engagement : « Toute décision, quelle qu'en soit la forme, dont l'exécution rendra l'Etat débiteur. » Cette définition est extrêmement large, vague et imprécise. Si on l'adoptait, il faudrait considérer comme un acte d'engagement le vote d'une loi organisant un service public avec des dépenses, par exemple : le vote des lois organisant le service des retraites ouvrières, l'assistance des vieillards, etc...

Ces lois, très certainement, engagent les finances de l'Etat, mais d'une façon très générale : elles n'in-

diquent pas quelle somme devra être dépensée. « Ce qui détermine d'une façon précise la dépense, c'est la dette : elle fait connaître exactement la somme qui devra sortir des caisses publiques » (1). Or toute dette supposant nécessairement un acte juridique, nous dirons que l'engagement *stricto sensu* consiste dans la création de la dette de l'Etat par un acte juridique.

Toute dépense, toute sortie de fonds des caisses publiques, n'implique donc pas engagement ; la dépense n'intervient pas seulement pour assurer le paiement des dettes, car l'on peut faire régulièrement sortir de l'argent du Trésor pour le verser à des individus vis-à-vis desquels il n'y a pas dette. Il en est ainsi lorsque le gouvernement distribue des subventions ou allocations gracieuses ; ces subventions sont facultatives dans leur principe : les gouvernants ont le pouvoir de les refuser ; dans leur quantum : les gouvernants fixent discrétionnairement le montant de l'allocation : dans leur durée : l'allocation est essentiellement précaire. L'individu qui reçoit une telle allocation n'a aucune créance contre l'Etat : il n'y a eu aucun acte juridique créant une dette à son profit, c'est-à-dire aucun engagement ; pour effectuer la dépense on a passé immédiatement à l'ordonnancement. Il est donc de

1. G. Jèze, *Cours élémentaire de science des finances*, 5e édition, p. 207.

toute évidence que ces dépenses sont hors du domaine de notre contrôle.

Ces allocations ou subventions gracieuses étant exceptées, et elles sont relativement peu nombreuses, la dépense a toujours pour cause l'existence d'une dette à la charge du patrimoine de l'Etat, dette provenant d'un acte juridique quelconque : d'un engagement.

L'acte juridique créateur de la dette peut émaner soit d'un particulier, soit des agents publics chargés de la gestion du patrimoine administratif.

L'engagement émane d'un particulier lorsque, par exemple : la victime d'un préjudice réclame une indemnité (1), un ouvrier sa retraite, un armateur sa prime, un fonctionnaire son traitement. Dans tous ces cas, le particulier ayant un pouvoir légal reconnu par la loi quand certaines conditions sont remplies, exerce ce pouvoir légal en réclamant une pension,

1. Nous croyons que c'est la véritable technique de création de la dette d'indemnité pour dommage causé, ce n'est pas le dommage qui crée la dette, mais la manifestation de volonté de la partie lésée, en vertu des pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi (par exemple l'art. 1382 du Code civil). En d'autres termes, il y a création de dette par manifestation unilatérale de volonté.

Nous devons reconnaître que ce n'est pas la technique admise couramment, notamment par la jurisprudence administrative. En effet le Conseil d'Etat a toujours décidé que le point de départ de la déchéance quinquennale partait du jour du dommage et non de celui de la demande en indemnité (Conseil d'Etat, 8 juillet 1911, p. 817, Jolly). Donc d'après cela ce serait bien le dommage qui créerait la dette d'indemnité.

une indemnité, un traitement. Cette manifestation de volonté unilatérale est l'acte juridique qui crée la dette de l'Etat : l'engagement est fait par le particulier.

Seulement, il existe des différences quant à la façon dont les conditions requises pour pouvoir exercer le pouvoir légal reconnu par la loi ont été remplies. Dans les premiers cas que nous avons cités : la victime d'un préjudice réclamant une indemnité, un ouvrier sa retraite, un armateur sa prime, aucune décision administrative n'est intervenue confiant à l'individu le pouvoir légal en vertu duquel cet individu créera la dette de l'Etat. Les dépenses résultant des dettes ainsi créées par les particuliers exerçant un pouvoir légal né en dehors de l'action administrative s'engagent d'une façon quasi-automatique sans qu'il soit au pouvoir des agents publics de les écarter ; on ne conçoit pas par suite comment un contrôle pourrait s'appliquer à ces sortes d'engagements.

Dans le second cas, celui du fonctionnaire réclamant son traitement, la dette de l'Etat est bien créée par un particulier exerçant un pouvoir légal, mais ce pouvoir légal lui a été conféré par une décision administrative. Par suite, si strictement parlant la dette est créée par le particulier, c'est plutôt l'acte de l'agent public conférant au particulier le pouvoir légal en vertu duquel il créera la dette — en l'espèce l'acte de nomination — qui engage la dépense ; il n'existe aucune impossibilité à contrôler cet acte et en fait le contrôle de l'engagement s'applique

aux actes individuels qui, sans créer la dette, donnent à un individu pouvoir légal de la créer.

L'acte juridique créateur de la dette peut enfin émaner des agents publics chargés de la gestion du patrimoine administratif. Il en est ainsi lorsque les agents publics passent des marchés de fournitures, des marchés de travaux publics, etc... En France, ce sont les ministres qui ont qualité pour engager les finances de l'Etat et en principe eux seuls.

Toutefois, il peut intervenir des lois et décrets chargeant ou permettant à des agents publics, autres que les ministres, d'accomplir ces actes d'engagement : c'est ainsi que, lorsque des sous-secrétaires d'Etat sont créés, un décret intervient généralement leur donnant compétence pour engager les dépenses de leur département et qu'il est permis aux ministres de déléguer des agents subordonnés pour la conclusion de certains marchés ou contrats.

Ce sont là des extensions de la compétence générale reconnue aux ministres ; cette compétence peut par contre subir certaines restrictions. C'est ainsi que le législateur a subordonné l'efficacité juridique de certains de leurs actes à l'autorisation du Parlement ; c'est le cas pour les dépenses résultant d'emprunt et de contrats passés avec les compagnies de chemins de fer sur garantie d'intérêt. L'emprunt doit être autorisé par le Parlement : les Chambres doivent déterminer le montant de la somme à emprunter, la modalité de l'emprunt et enfin les

avantages consentis aux prêteurs de deniers. Elles doivent approuver de même les termes de la convention engageant l'Etat, sous certaines conditions, à fournir les sommes complémentaires nécessaires pour servir un certain intérêt aux capitaux placés dans une entreprise de chemin de fer.

Il est évident que notre contrôle ne saurait s'appliquer à ces sortes d'engagements qui ne peuvent avoir lieu qu'après l'autorisation préalable du Parlement. Les Chambres, dans ce cas, expriment leur volonté souveraine : elles ne sauraient être contrôlées.

De cet aperçu sur les différentes façons dont peuvent être engagées les dépenses de l'Etat, on peut tirer une définition de l'engagement ; nous dirons donc que comme objet du contrôle : l'engagement c'est toute décision administrative créant directement une dette de l'Etat ou créant une situation d'où résultera forcément ultérieurement la création d'une dette de l'Etat. comme la nomination de fonctionnaires après la création de services nouveaux.

C'est le contrôle s'exerçant sur ces décisions administratives qui fera l'objet de notre travail ; nous examinerons successivement :

1°. Pourquoi il est nécessaire d'établir un tel contrôle.

2° Quel est le système qui a été établi en France.

3° S'il ne serait pas possible d'établir un contrôle plus efficace.

PREMIÈRE PARTIE

Nécessité du contrôle préventif de l'engagement.

La nécessité de l'organisation d'un contrôle préventif de l'engagement des dépenses résulte de deux faits principaux :

1° De ce que l'engagement crée définitivement la dette de l'Etat, même lorsqu'il est irrégulier, d'où il résulte que, pour empêcher la dette de l'Etat de naître hors conformité avec les prescriptions budgétaires, il faut empêcher tout engagement irrégulier.

2° De ce que les contrôles *a posteriori*, avec toutes leurs sanctions, ne sont pas susceptibles d'empêcher la création irrégulière d'une dette de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

L'ENGAGEMENT MÊME IRRÉGULIER REND L'ÉTAT DÉBITEUR

Les ministres sont compétents pour accomplir les actes juridiques créant la dette à la charge de l'Etat ; mais ils ne peuvent engager les dépenses que dans la limite des crédits accordés par le Parlement. Cette règle primordiale est encore renforcée par celle de la spécialité qui vient limiter la libre volonté des ministres pour l'affectation des crédits. Le Parlement n'autorise pas les dépenses en bloc, mais d'une façon assez détaillée, en affectant des crédits spéciaux aux différents services et aux différentes branches de service. En d'autres termes, les Chambres votent le budget par chapitre avec interdiction pour les ministres d'effectuer des virements d'un chapitre à l'autre.

Les infractions ministérielles aux prescriptions de la loi de finances peuvent donc revêtir plusieurs formes différentes : 1° un ministre peut engager une dépense sans qu'aucun crédit ait été voté ; c'est la

plus grave des irrégularités ; 2° il peut engager une dépense exigeant une somme supérieure aux crédits ouverts par le Parlement au chapitre correspondant du budget : le chapitre en question se soldera alors par un déficit ; 3° enfin il peut affecter à un service déterminé des crédits ouverts par le Parlement en vue d'un autre service ; il y a dans ce cas virement d'un chapitre sur l'autre.

Dans tous ces cas, il y a dépassement de crédit, c'est-à-dire que le ministre accomplit un acte juridique engageant une dépense alors qu'il n'existe aucun crédit inscrit au budget pour solder cette dépense. Théoriquement il n'a pas le droit de faire un tel engagement ; l'acte juridique créateur de la dette est entaché d'une irrégularité. Quelle sera donc sa valeur ?

La solution qui se présente immédiatement à la pensée et semble au premier abord devoir être la plus rationnelle est celle-ci : L'acte juridique, dit-on, est entaché d'une irrégularité ; mais alors, rien de plus simple, pour empêcher le dépassement de crédits il va suffire de prononcer la nullité de cet acte. Cette sanction serait évidemment un remède radical et a été préconisée par certains auteurs (1) comme devant être la solution du droit positif français, mais il faut se demander si elle ne conduit pas à des conséquences regrettables (2). Prononcer la nullité de

1. Marques di Braga et C. Lyon, *Comptabilité de fait*, n° 250.
2. Voy. Jèze, *Cours élémentaire de science des finances*, p. 216.

l'acte juridique irrégulier serait premier lieu une solution extrêmement dure pour les tiers (fonctionnaires nommés, entrepreneurs de travaux publics, fournisseurs) qui ont traité avec le ministre et ne peuvent pratiquement savoir s'il existe au budget des crédits affectés au service pour lequel ils ont passé un contrat ; leur opposer, au moment du paiement, la nullité de ce contrat serait les rendre responsables d'une irrégularité qu'ils ne peuvent prévoir, leur faire supporter le poids d'une faute dont ils sont innocents. Admettre cette solution serait en un mot légaliser la plus grave des injustices : faire retomber la responsabilité d'un agent public coupable sur un tiers ayant agi suivant toutes les règles de droit.

Prononcer la nullité de l'acte juridique irrégulier serait, en second lieu, porter une grave atteinte au crédit public. L'arme forgée dans le but de défendre les finances de l'Etat se retournerait contre l'Etat lui-même : les fournisseurs de matériaux, les entrepreneurs de travaux publics, ne pouvant avoir aucun moyen de savoir d'une façon certaine si leur contrat ne va pas être entaché de nullité, majoreraient leurs prix, la majoration étant une prime d'assurance contre les pertes éventuelles. Ainsi en refusant de payer une dépense engagée irrégulièrement l'Etat ne gagnerait absolument rien si ce n'est peut-être la ruine de son crédit.

Avec de telles conséquences pratiques, il est impossible d'admettre la nullité de l'acte engageant des dépenses, même si cet acte est irrégulier, et la con-

clusion est que tout acte d'engagement, quand bien même il serait passé au mépris de la loi de finances, crée la dette de l'Etat.

Dans de telles conditions, il importe, de peur que la suprématie financière du Parlement ne devienne une vaine théorie, de créer un contrôle suffisamment énergique pour arrêter les engagements de dépenses irréguliers et contraindre les ministres à rester dans les limites des crédits ouverts par la loi de finances.

Pendant longtemps, le contrôle des actes des ministres s'effectuait seulement après l'accomplissement de ces actes, spécialement lors de l'ordonnancement, de l'examen des comptes par la Cour des comptes et du vote de la loi de règlement, avec comme sanction, la mise en jeu de leur double responsabilité politique et pécuniaire.

Pour des raisons que nous allons examiner, ce contrôle *a posteriori* n'a pas empêché les engagements irréguliers ; à ce point de vue il a été presque complètement inefficace : le contrôle de l'ordonnancement ne peut rien sur un engagement déjà réalisé, la sanction du contrôle de la Cour des comptes est toute platonique et la mise en jeu de la responsabilité politique ou civile des ministres, qui pourrait prévenir des engagements irréguliers en agissant par intimidation sur le ministre tenté de commettre une irrégularité, n'y arrive pas parce qu'elle a lieu dans de mauvaises conditions ou même ne peut avoir lieu. C'est pourquoi, devant des dépassements de

crédits toujours de plus en plus nombreux, le législateur contemporain a-t-il compris la nécessité de ne pas attendre pour agir que les fautes aient été commises, mais de les prévenir afin de ne pas s'exposer à rester impuissant devant des situations parfois irrémédiables.

CHAPITRE II

LE CONTROLE *a posteriori*. SON IMPUISSANCE A EMPÊCHER LES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

A. — *Contrôle de l'ordonnancement.*

Après avoir engagé la dépense, les ministres doivent constater la dette de l'Etat, liquider la créance et ordonnancer le paiement. L'ordonnancement est l'imputation de la dépense sur un crédit législatif, avec ordre donné au comptable de solder la créance. Toute ordonnance de paiement (1) « énonce l'exercice, les chapitres et s'il y a lieu les articles auxquels la dépense s'applique ».

Par suite, en contrôlant l'émission des ordonnances de paiement, en vérifiant l'imputation de la

1. Voy. Décret du 31 mai 1862, art. 11.

Art. 11. « Toute ordonnance de paiement ou tout mandat énonce l'exercice, le crédit ainsi que les chapitres et s'il y a lieu les articles auxquels la dépense s'applique ».

dépense et la disponibilité budgétaire des crédits du chapitre sur lequel est imputée cette dépense, on peut facilement découvrir un dépassement de crédit ; aussi a-t-on eu l'idée de créer un service de contrôle en vue d'arrêter les ordonnances qui présenteraient une irrégularité d'imputation ou impliqueraient un paiement dépassant les crédits inscrits au chapitre intéressé du budget, d'empêcher en un mot, l'ordonnateur de disposer des fonds publics au delà des limites fixées par les Chambres.

Une ordonnance de paiement, pour être régulière, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert au budget et ne pas dépasser la somme fixée par le décret de distribution mensuelle des fonds ; décret par lequel le chef de l'Etat fixe, sur proposition du ministre des Finances, le montant des fonds qui seront mis à la disposition des ministres ordonnateurs pour le mois à suivre.

Chaque fois qu'une ordonnance de paiement doit être soumise à la signature du ministre ordonnateur, elle est vérifiée tout d'abord par le bureau de la comptabilité centrale du ministère compétent et ensuite transmise à la Direction du mouvement général des fonds avec les pièces justificatives réglementaires (1).

1. Textes organisant le contrôle de l'ordonnancement.

Décret du 31 mai 1862.

Art. 83. — « Toute ordonnance pour être admise par le ministre des finances doit être faite sur un crédit régulière-

Si l'ordonnance ne porte pas sur un crédit régulièrement ouvert ou dépasse les limites du décret de distribution mensuelle des fonds, la Direction refuse son visa : ce refus étant un obstacle absolu au paiement de l'ordonnance. Le ministre ordonnateur en est avisé par son collègue des Finances et est obligé, suivant les cas, soit de demander un crédit supplémentaire aux Chambres, soit d'attendre un nouveau décret de distribution mensuelle des fonds.

D'après ce rapide aperçu de l'organisation du contrôle de l'ordonnancement, on voit que ce contrôle relève presque exclusivement du ministre des Finances. Le bureau de la comptabilité centrale du ministère intéressé examine bien si l'ordonnance de paiement dépasse ou non les crédits ; mais c'est là plutôt une règle de bonne comptabilité intérieure qu'un véritable contrôle. Celui-ci est exercé par la direction du mouvement général des fonds, service sur lequel le ministre des Finances exerce sa haute autorité et dont les décisions peuvent être considérées comme les décisions propres de ce ministre.

Voyons maintenant les résultats pratiques que

ment ouvert et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles des fonds ».

Art. 84. — « Les ministres des divers départements joignent aux ordonnances directes qu'ils délivrent les pièces justificatives des créances ordonnancées sur le Trésor ».

Art. 196. — « Une comptabilité centrale établie dans chaque ministère constate toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses ».

peut donner ce contrôle au point de vue de la régularité des engagements.

Dans le cas où la direction du mouvement général des fonds, après avoir examiné l'ordonnance, refuse d'y apposer son visa, celle-ci ne peut être payée ; le comptable ne peut passer outre. Le contrôle de l'ordonnancement peut donc empêcher les deniers de l'Etat de sortir irrégulièrement des caisses publiques ; il s'oppose à l'exécution financière du dépassement de crédit, mais ne s'oppose pas au dépassement de crédit lui-même. La dette, nous l'avons vu, prend naissance du jour où la dépense a été engagée même si elle l'a été irrégulièrement ; il faudra donc payer le créancier et par suite le ministre ordonnateur sera obligé de demander aux Chambres des crédits supplémentaires pour solder la créance. Cette demande, formulée par le ministre ordonnateur, sauvegarde seulement les apparences de la règle de l'autorisation préalable ; en réalité elle est plutôt une demande de régularisation de dépassements de crédits qu'une demande d'ouverture de crédits.

Le résultat normal du contrôle de l'ordonnancement fonctionnant bien serait donc, non pas d'arrêter le dépassement de crédits, mais de faire connaître un engagement irrégulier relativement peu de temps après l'acte d'engagement lui-même et de permettre au Parlement de connaître et de juger tout dépassement de crédit sitôt qu'il devient nécessaire de le parfaire par le paiement de la dette irrégulièrement contractée.

Ce résultat n'a pas été obtenu en France et c'est la conséquence du fonctionnement défectueux du contrôle. La direction du mouvement général des fonds est, nous l'avons déjà dit, sous la direction du ministre des Finances et c'est lui qui, en fait, contrôle l'émission des ordonnances. Or, il n'exerce pas et ne peut exercer sérieusement sa mission parce que, en premier lieu, il fait partie du gouvernement et hésitera par suite à obliger son collègue à affronter le contrôle du Parlement et, en second lieu, parce que le visa de la direction du mouvement général des fonds donné irrégulièrement, n'engage pas en fait sa responsabilité.

Les lois et ordonnances du 25 mars 1817 et du 14 septembre 1822 ont bien déclaré que « toute ordonnance, pour être admise par le ministre des Finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert » et que « le ministre ne peut, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts que dans les cas extraordinaires et urgents » : mais en fait il est irresponsable.

Si le ministre des Finances était certain, qu'en autorisant un paiement irrégulier, il se trouverait dans l'impossibilité de satisfaire ultérieurement aux dépenses régulièrement autorisées et qu'il devrait par là même demander au Parlement l'ouverture des crédits indispensables à ces paiements, il redouterait d'être obligé de dévoiler aux Chambres son infraction et de mettre ainsi en jeu sa responsabilité. Mais il existe un expédient fort simple lui permet-

tant de cacher son irrégularité, pendant un certain temps du moins, et de se soustraire à l'action des Chambres.

Les fonds rentrant dans les caisses de l'Etat ne sont pas seulement ceux dont la perception a été autorisée par la loi du budget, mais encore tous ceux devant servir à faire des avances au budget lorsque les dépenses se présentent au paiement avant que les recettes n'aient été effectuées. Ils proviennent, soit des fonds de réserve de nombreux établissements auxquels la loi fait une obligation de les verser au Trésor, soit d'emprunts directs faits au public sous la forme de bons du Trésor ou d'obligations à court terme: ils constituent cette dette flottante indispensable au bon fonctionnement du Trésor.

Dès lors le ministre des Finances a un moyen facile de cacher momentanément ces irrégularités aux Chambres. Au lieu de leur demander des crédits additionnels, il frappe aux caisses du Trésor et en fait sortir non plus les fonds budgétaires, mais ceux de la dette flottante.

Certes, il faudra bien un jour demander des crédits au Parlement pour combler les vides faits sur le montant de la dette flottante, mais le ministre des Finances peut, ou bien glisser cette demande au moment opportun dans un cahier de crédits supplémentaires — et les Chambres régulariseront les irrégularités ministérielles sans même s'en apercevoir — ou même attendre la loi de règlement. Le vote de cette loi a lieu cinq années, quelquefois dix,

après la clôture de l'exercice ! le ministre responsable n'est plus là pour répondre de ses fautes et le successeur se débrouille !

En résumé, le contrôle de l'ordonnancement, s'il peut arrêter l'émission d'ordonnances irrégulières, est inefficace à notre point de vue, parce qu'il n'est susceptible d'arrêter les dépassements de crédits ni directement, puisque le dépassement résulte de l'engagement, ni indirectement, puisqu'il ne permet pas au Parlement de juger un engagement irrégulier dès que l'irrégularité est connue.

B. — *Le contrôle parlementaire. Responsabilité politique des ministres.*

Le pouvoir de contrôler l'exécution du budget est, pour le Parlement, la conséquence logique de son droit de le voter. Ce principe, qui aujourd'hui n'est plus discuté, a été affirmé pour la première fois par l'art. 14 de la Déclaration des droits de l'homme. « Tous les citoyens, dit cet article, ont le droit de contrôler par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique et d'en suivre son emploi ». C'est là un pouvoir général de contrôle sur l'exécution du budget et plus particulièrement un droit de contrôle sur les engagements de dépenses. Le Parlement examinera si les ordonnancements et les paiements se sont effectués selon les lois et règlements, mais il examinera surtout si

les engagements ont été réguliers ; pour déterminer la responsabilité, il faut remonter à la source même du mal et par conséquent, bien souvent, à l'acte initial, à l'engagement lui-même.

Ce contrôle du Parlement peut s'exercer, soit à la suite d'une interpellation isolée, soit au moment où sont discutés les crédits additionnels, soit lors du vote de la loi de règlement.

Dans les deux premiers cas, la Chambre peut être appelée à vérifier la légalité d'un engagement de dépenses pendant l'exécution du budget, mais c'est seulement accidentellement que le fait se produit puisque par suite de son mauvais fonctionnement le contrôle de l'ordonnancement ne joue pas son rôle normal. Le contrôle du Parlement sur les ministres s'exerce donc d'une façon générale lors du vote de la loi de règlement.

Ce système de contrôle est, comme nous l'avons dit, la conséquence nécessaire du droit pour le Parlement de voter le budget. Il a été créé par la loi du 15 mai 1818 dans son article 102 : « Le règlement définitif des exercices antérieurs sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui sera présentée aux Chambres avant la loi annuelle de Finances ».

Plusieurs textes postérieurs sont venus déterminer les différents documents qui permettent aux Chambres d'exercer minutieusement leur contrôle. Actuellement les lois de règlement ont pour base principale les déclarations de la Cour des comptes.

Dans chaque ministère, il existe une comptabi-

lité spéciale où sont relatées, au jour le jour, dans un ordre méthodique, les diverses opérations auxquelles a donné lieu le fonctionnement des services publics. C'est à l'aide des documents fournis par cette comptabilité que les ministres dressent annuellement des comptes d'exercice dont la forme et le détail ont été réglés par la loi du 25 mars 1817.

Le ministre des Finances, outre ce compte dans lequel il expose ses dépenses, prépare deux autres comptes : l'un concernant les recettes dont il doit opérer le recouvrement, l'autre résumant les comptes des ministres et les comptes individuels des comptables. Ce dernier que l'on appelle « le compte général de l'administration des Finances a été constitué, lui aussi, par la loi du 25 mars 1817 et forme la base sur laquelle repose le règlement législatif des budgets.

Ces comptes sont examinés en premier lieu par une commission extra-parlementaire, qui est la commission de vérification des comptes des ministres instituée par l'ordonnance du 10 décembre 1823. Elle vérifie la concordance des comptes ministériels et des comptabilités centrales et inscrit ses observations dans un rapport officiellement communiqué au ministre des Finances, au Sénat et à la Chambre des députés.

En second lieu, ils sont examinés par la Cour des comptes qui compare les résultats des comptes des comptables aux résultats des comptes des ordonnateurs et rend deux « déclarations de con-

formité », l'une concernant le compte général des finances, l'autre concernant les comptes individuels des ministres ordonnateurs. Ces déclarations sont transmises aux Chambres par l'intermédiaire du ministre des Finances.

A la suite de l'examen des comptes d'un exercice, la Cour adresse au Président de la République un rapport contenant ses observations sur la gestion financière et signalant les irrégularités commises par les ordonnateurs. Le chef de l'Etat invite les ministres à répondre à ces observations ; ceux-ci doivent le faire et le « Rapport annuel de la Cour des comptes » contient observations et réponses. Ce document d'importance capitale est distribué aux Chambres et leur permet d'examiner de quelle façon les ministres ont rempli leur mission.

Remarquons, en passant, que la publication de ce rapport constitue la seule sanction du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les ordonnateurs et que cette publication ne semble pas avoir donné de grands résultats en ce qui concerne spécialement la régularité des engagements. La Cour reconnaît elle-même l'inefficacité de ses efforts : « En terminant ce rapport (1), la Cour ne se borne pas à exprimer le vœu que les irrégularités et les abus qu'elle vient de signaler ne se renouvelleront plus ; elle insiste en outre pour que les départements ministériels tiennent les engagements pris dans leurs

1. Rapport sur l'exercice 1909, p. 91.

réponses aux précédents rapports publics. En effet les promesses faites, notamment en ce qui concerne la réglementation des diverses comptabilités, n'ont pas encore été tenues ».

Avec tous les documents sus-mentionnés en main, le Parlement peut exercer une vérification minutieuse, découvrir facilement les infractions budgétaires et appliquer une sanction qui sera le vote d'un blâme au ministre et par suite l'obligation pour lui de donner sa démission.

Le contrôle parlementaire des ordonnateurs, ainsi organisé, semblerait devoir atteindre son but et prévenir les engagements irréguliers en agissant par intimidation sur le ministre qui serait tenté de commettre une irrégularité. Mais, à l'efficacité du contrôle parlementaire exercé par la loi de règlement, il existe une condition : c'est que cette loi soit votée aussitôt que possible après l'exécution du budget. Les Chambres s'intéresseront davantage à des faits contemporains qu'à des faits éloignés, d'autant plus que ces faits contemporains seront peut-être la violation des indications budgétaires données aux ministres par ces mêmes Chambres. De plus, une action rapide laissera moins de place aux risques d'impunité qui peuvent résulter, soit d'un changement de ministère, soit même parfois de la mort du ministre coupable.

La loi de 1818 organisant le contrôle parlementaire prescrivait cette rapidité de contrôle et, dans

les années qui suivirent, la prescription fut assez bien observée par les Chambres. Le vote de la loi de règlement donnait lieu alors à de sérieuses discussions intervenant généralement un ou deux ans après la clôture de l'exercice. Les ministres surveillaient leur gestion pour ne pas s'exposer à encourir un blâme. Depuis longtemps les choses ne se passent plus ainsi et actuellement les lois de règlement sont votées huit, quelquefois dix ans, après la clôture de l'exercice qu'il s'agit d'examiner.

« Au printemps de l'année 1887, écrit M. Leroy-Beaulieu (1), la Chambre des députés se trouvait en présence de treize budgets à la fois : celui de 1888 qui venait d'être déposé, celui de 1887 qui était en cours d'exécution, celui de 1885 qui était clos, mais dont le projet de règlement n'avait pas encore été déposé par le gouvernement ; ceux de 1884, 1883, 1882, 1881, 1880, 1879 dont les projets de règlement, quoique déposés, n'avaient été l'objet d'aucun rapport législatif ; ceux de 1878, 1877, 1876 qui avaient été rapportés mais non votés » et le même auteur ajoutait : « Cette insouciance du Parlement est une honte et une plaie pour les Finances françaises. » Depuis lors, les mœurs parlementaires ne se sont pas améliorées sur ce point. En 1911 le dernier budget réglé était celui de 1901 !

Dans ces conditions, le vote des lois de règlement

1. Leroy-Beaulieu. *Traité de la Science des Finances*, tome II, p. 35.

est sans aucun intérêt : le contrôle parlementaire ne peut plus avoir, en effet, aucune sanction. Avec l'instabilité de nos ministères, il est rare de voir un ministre se maintenir pendant trois ou quatre années consécutives. Les ministres ne sont jamais au pouvoir lorsqu'on examine leur gestion et leur responsabilité politique en matière financière n'est plus qu'une vaine théorie. Le Parlement, conscient du peu d'intérêt que présente la discussion des lois de règlement, s'en débarrasse par un vote rapide, quelquefois même, les liquide en bloc.

La responsabilité politique des ministres, étant mise en jeu dans d'aussi mauvaises conditions, n'est donc pas un frein capable d'arrêter les dépassements de crédit. Bien plus, en supposant que par suite d'une amélioration des mœurs parlementaires, d'une meilleure méthode de travail au sein des deux Chambres, les ministres puissent craindre le contrôle *a posteriori* exercé par le Parlement, il est permis de se demander si cette sanction serait suffisante. Il semble qu'il faille répondre négativement. Cette responsabilité, en effet, ne saurait être engagée qu'après l'exécution du budget, lorsqu'on examinera des actes dont les conséquences financières resteront malgré tout à la charge du pays. N'y a-t-il pas un moyen de faire rentrer au Trésor public des fonds qui en sont sortis irrégulièrement ?

Le législateur a cru trouver une solution en édictant le principe de la responsabilité pécuniaire des

ministres ; mais, pour des raisons que nous allons voir, la mise en jeu de cette responsabilité a trouvé en pratique de telles difficultés, que le principe est resté, là encore, à l'état purement théorique.

C. — *Le contrôle répressif. Responsabilité précuniaire des ministres.*

Le principe est certain ; il a été établi par des textes formels. Jusqu'à la Restauration la législation ne distingua pas nettement entre la responsabilité civile et la responsabilité criminelle. La première était en quelque sorte un accessoire de la seconde, et, ne pouvait être mise en jeu que par une résolution préalable et expresse de l'Assemblée. Cette résolution devait intervenir avec les mêmes formalités que la mise en accusation des ministres. L'arme était beaucoup trop formidable et n'aurait pu servir que dans des cas exceptionnels de trahison, concussion et prévarication.

Au début de la Restauration, le législateur rompit avec ce système et la distinction apparut. La loi du 25 mars 1817 vint décider dans ses articles 151 et 152 que « les ministres ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux » que « le ministre des Finances ne peut sous la même responsabilité autoriser les paiements excédents que dans les cas extraordinaires et urgents ». Lorsque, quelques années plus tard, en

1829, lors de l'affaire de M. de Peyronnet qui, sans aucune autorisation, avait consacré près de 20.000 fr. à l'embellissement de la salle à manger du ministre, il fut question de mettre en jeu la responsabilité civile de ce ministre, il fut soutenu que la loi de 1817 visait seulement la responsabilité criminelle et politique ; mais la majorité de la Chambre des députés affirma que cette loi constituait une base suffisante à l'action civile et le Parlement conclut à la légalité des poursuites à fin de remboursement du dommage causé à l'Etat.

Depuis lors la question fut une des préoccupations constante du législateur et la Constitution de 1848 vint, dans son article 98, édicter la règle suivante : « Dans tous les cas de responsabilité ministérielle l'Assemblée nationale peut, selon les circonstances, renvoyer le ministre inculpé soit devant la Haute Cour de justice, soit devant les tribunaux ordinaires pour réparation civile ».

Ces dispositions faisaient nettement la distinction entre les responsabilités criminelles et civiles, mais laissaient subsister la confusion quant à leur mise en jeu. Peu de temps après, cette lacune disparaissait et l'art. 9 de la loi de 1850 établit nettement la responsabilité pécuniaire des ministres indépendamment de toute action criminelle. « Aucune dépense, dit cet article, ne pourra être ordonnée et liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi. Toute dépense non créditée ou fraction de dépense dépassant le crédit sera laissée

à la charge du ministre contrevenant ». Le principe de la responsabilité est donc formel, il repose sur des textes indiscutables. Des auteurs même ont prétendu qu'en l'absence de tout texte la responsabilité civile des ministres devrait être théoriquement admise : « Le principe même de cette responsabilité est hors de cause, dit M. Besson, c'est une conséquence logique, nous devrions dire nécessaire, de l'acte du budget, que toutes nos constitutions sous-entendent lorsqu'elles ne le consacrent pas en termes formels » (1).

Mais les difficultés surgissent aussitôt que l'on sort du domaine théorique pour entrer dans celui de l'application du principe. La question de savoir quel sera le tribunal compétent pour juger le ministre coupable, la procédure à employer pour obtenir sa condamnation présentent des difficultés très graves.

A différentes reprises, lors des dépassements de crédits dont se rendirent coupables en 1829 M. de Peyronnet, en 1833 M. de Montbel, en 1881-1882 M. Caillaux, la Chambre essaya de mettre en vigueur cette responsabilité civile et invita le Gouvernement à agir contre les ministres qu'elle désignait. Ces tentatives échouèrent et le Gouvernement s'est toujours montré impuissant à poursuivre les ministres coupables faute de trouver une juridiction compétente. Il semble que cette compétence n'appar-

1. Besson, *Le contrôle des budgets*, p. 380.

tient ni aux tribunaux judiciaires, ni aux tribunaux administratifs. On a voulu remédier à cette situation, mais les différents projets de loi n'ont pu aboutir par suite de leurs dérogations formelles, sur certains points, à nos principes de droit public.

Lors de la fameuse irrégularité de M. Caillaux, les Chambres discutèrent cette question de compétence. Plusieurs membres du Parlement auraient voulu résoudre la difficulté en déclarant les tribunaux judiciaires capables de connaître de l'affaire. Ils prétendaient s'appuyer sur un texte formel : l'art. 98 de la Constitution de 1848 (1). Il est certain que ce texte autorisait l'Assemblée à renvoyer les ministres devant les tribunaux civils et s'appliquait au cas où une action en dommages et intérêts était dirigée contre eux au nom de l'Etat. Actuellement, la question est de savoir si le texte, tout en perdant la forme constitutionnelle par suite de nos constitutions ultérieures à celle de 1848, n'a pas gardé force de loi. M. Esmein répond négativement. « La constitution du 14 janvier 1852 (art. 13), dit-il, et le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 ayant transporté au Sénat seul le droit de mettre les ministres en accusation, tous les

1. Art. 98. — « Dans tous les cas de responsabilité des ministres l'assemblée nationale peut, selon les circonstances, envoyer le ministre inculpé soit devant la Haute Cour de justice, soit devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles ».

textes antérieurs qui donnaient pouvoir à cet égard au Corps législatif sont abrogés nécessairement. On ne peut soutenir que des textes aient survécu, gardant leur force légale, aux régimes qui les ont vu naître » (1).

Il semble, en effet, impossible de prétendre que la Chambre, ayant par suite de textes constitutionnels perdu le droit de déférer un ministre aux tribunaux ordinaires, ait retrouvé ce droit dont aucun texte actuel ne fait mention et par suite que l'art. 98 puisse servir de fondement à la compétence des tribunaux ordinaires.

Il n'existe aucun texte susceptible de fournir une base à la compétence des tribunaux judiciaires et les principes généraux de notre droit, spécialement celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires, fournissent en sens contraire des arguments décisifs. L'acte d'engagement de la dépense est un acte essentiellement administratif, or les lois des 16 et 24 août 1790 interdisent aux juges « à peine de forfaiture de troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ». Il semble dès lors difficile d'accorder à nos tribunaux ordinaires la connaissance d'un litige relatif à un engagement irrégulier. Peut-être cependant, y aurait-il une exception dans le cas où l'acte est irrégulier par suite d'une faute person-

1. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 769, 5e édition.

nelle du ministre, mais la discussion de cette question sortirait des limites de ce travail (1). Qu'il nous suffise de remarquer qu'un acte d'engagement impliquant simplement une faute personnelle est des plus exceptionnel et que, dans la grande majorité des cas, l'incompétence des tribunaux ordinaires reste entière.

Les tribunaux judiciaires étant écartés, l'on songe immédiatement aux tribunaux administratifs : soit au Conseil d'Etat, soit à la Cour des comptes ; mais, après examen, il semble difficile d'admettre la possibilité de leur intervention. Laferrière, dans son *Traité de juridiction administrative et des recours contentieux*, fait clairement ressortir les causes de l'incompétence de toute juridiction administrative. « Le Conseil d'Etat, dit-il, ne pourrait être saisi qu'à la suite d'un arrêté de débet et d'une contrainte administrative décernés contre le ministre ou l'ancien ministre qui aurait excédé ses crédits. Or l'arrêté de débet et la contrainte ne peuvent atteindre que les comptables, entrepreneurs, fournisseurs et autres personnes nanties des deniers publics, mais non les ordonnateurs, les administrateurs ayant causé un dommage à l'Etat par des fautes de leur gestion. La Jurisprudence du Conseil d'Etat est formelle en ce sens. Quant à la Cour des comptes, on sait que sa juridiction est restreinte aux comptables

1. V. Morel, *Dépassements de crédits*, p. 336. Thèse. Paris, 1906.

et ne s'étend pas aux ordonnateurs. A l'égard de ces derniers, la Cour ne peut jamais procéder que par voie de déclarations et il faudrait une loi pour qu'elle put exceptionnellement prononcer une condamnation contre un ministre » (1).

De tout ceci résulte pour l'Etat l'impossibilité d'engager une action en responsabilité contre un ministre coupable. C'est là une lacune extraordinaire. Aussi, lors des tentatives faites par le Parlement pour agir contre certains de nos ministres coupables d'engagements irréguliers, des réformateurs se sont-ils efforcés de la combler. Plusieurs propositions de lois ont été présentées, mais aucune n'a pu se faire définitivement adopter.

L'un des principaux projets fut celui de M. Bozerian. Très simple en apparence, il consistait à donner au Parlement le pouvoir de juger les ministres. « Lorsqu'un ministre, disait l'art. 3 du projet en question, s'est mis successivement dans l'un des cas prévu par l'art. 1 (2), chacune des deux Chambres peut prendre l'initiative à son égard et déclarer dans

1. Laferrière, *Traité de juridiction administrative et recours contentieux*, p. 672, cité par Esmein.

2. L'art. 1 précise les actes à l'occasion desquels les ministres peuvent être pécuniairement responsables envers l'Etat. Voici ces cas : 1° Interversion des dépenses d'un chapitre à un autre dans le même budget, d'un budget à un autre, d'un exercice à un autre ; 2° dépense au delà des crédits votés ; 3° engagements des dépenses sans crédits réguliers ; 4° faire des dépenses contraires aux volontés manifestées par le Parlement.

la forme ordinaire des lois qu'il a encouru la responsabilité civile. La loi fixe la quotité du dommage dont la réparation est due à l'Etat. La décision des Chambres emporte pleine et entière exécution sur les biens des ministres » (1). Le projet fut rejeté parce qu'il était contraire au principe de la séparation des pouvoirs qui interdit au Pouvoir législatif, sauf certains cas prévus, de faire office de juge. D'ailleurs le Parlement serait ici juge et partie puisqu'il statuerait sur la conformité des actes des ministres avec ses décisions. La chose est inadmissible.

Un an plus tard, M. Gauthier (de Clagny) déposait une proposition tendant à déclarer les tribunaux civils compétents pour connaître des actions en responsabilité intentées, à la requête de l'Etat, contre les ministres, en vertu des art. 1382, 1383, 1992 et sq. du Code civil (2). Autrement dit, M. Gauthier invoquait la théorie du mandat pour justifier les poursuites contre un ministre coupable de dépassement de crédits et concluait à la compétence des tribunaux ordinaires. La proposition ne fut pas prise en considération : elle contenait une dérogation formelle au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Enfin, au mois d'octobre 1897, le Conseil d'Etat communiquait à la Chambre un projet dont l'art. 1er était ainsi rédigé : « Le ministre qui, sciemment,

1. *J. Off.* 17 novembre 1894. *D. P.* Chambre, p. 1480.
2. *J. Off.* 8 novembre 1895. *D. P.* Chambre, p. 830.

aura ordonné une dépense en l'absence ou au delà des crédits régulièrement ouverts et aura ainsi compromis les intérêts de l'Etat sera poursuivi conformément à l'art. 12 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Le ministre inculpé sera jugé par le Sénat qui mettra à sa charge tout ou partie de la dépense indûment engagée. »

Le projet aboutissait à l'érection en Cour de justice d'une assemblée parlementaire dont la majorité peut se trouver en opposition d'idées, au moins au point de vue financier, avec la majorité de la Chambre. Si donc il advient que la Chambre refuse un crédit que le Sénat est d'avis d'accorder, le ministre pourra sans danger passer outre à la décision de la Chambre et engager la dépense. Au cas où il serait mis en accusation, il aurait le tribunal pour lui ! La proposition, si elle avait été acceptée, aurait eu pour résultat de donner la suprématie financière au Sénat, alors que notre législation a toujours affirmé la suprématie de la Chambre en matière financière. En conséquence elle fut rejetée.

En résumé, dans l'état actuel de notre législation, la responsabilité pécuniaire des ministres, bien que principe certain, reste purement théorique faute de tribunaux compétents. Comme nous venons de le voir, des propositions de lois ont été faites pour combler cette lacune, mais aucune n'a abouti. La question semble difficile à résoudre. Il y a quelques années, la Chambre ayant voté une résolution invitant le Gouvernement à exercer une action en indemnité

contre un ancien ministre, le ministre de la Justice répondit peu de temps après : « Nous avons cherché tous les moyens d'appliquer la volonté de la Chambre, c'est-à-dire d'exercer une poursuite en responsabilité civile, mais nous avons rencontré un obstacle que nous n'avons pu surmonter : c'est la question de compétence (1). »

Faut-il regretter cette quasi-impossibilité de punir les ministres ayant commis quelques irrégularités ? Nous ne le croyons pas. La responsabilité civile des ministres serait peut-être plus souvent une arme de vengeance des partis politiques vainqueurs qu'un moyen de faire rentrer dans le Trésor public les fonds irrégulièrement sortis ; l'histoire est là pour le prouver. « Toutes les fois, nous dit M. Jacquelin, qu'il fut question dans les assemblées législatives de laisser les dépenses irrégulières à la charge du ministre, c'est qu'il était tombé du pouvoir soit à la suite d'une révolution, soit d'un revirement accentué de la politique ; et l'idée de faire encourir au ministre déchu une responsabilité civile envers l'Etat s'est toujours inspirée de tendances contraires aux sentiments de la seule justice ; toujours elle est apparue comme dictée par le désir d'une vengeance, d'une représaille de la part des adversaires politiques du ministre disparu (2). »

1. Cité par M. Boucard, *R. de S. et L. F.* Année 1904, p. 86.

2. Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif*, p. 150.

D'ailleurs, quand bien même on résoudrait la question de compétence, il resterait un gros argument contre la responsabilité civile des ministres. La plupart du temps la réparation du dommage serait hors de proportion avec les facultés pécuniaires du ministre ; il ne pourrait réparer sur sa fortune personnelle les dommages causés par lui au Trésor. Il arriverait ceci, qu'à partir d'un certain degré d'importance correspondant au montant de sa fortune personnelle, le ministre contrevenant se préoccuperait peu que le dommage soit plus ou moins grave ! La peine ne serait pas proportionnée à la faute ; plus celle-ci serait légère, plus celle-là serait lourde.

Cette conséquence est inadmissible, et l'on peut dire que la raison capitale pour laquelle le principe de la responsabilité civile des ministres n'est pas appliqué, vient du chiffre énorme des indemnités auxquelles ils pourraient être condamnés. Aussi, la question s'est-elle posée de savoir s'il ne conviendrait pas de transformer cette responsabilité civile en responsabilité pénale ; au lieu d'une indemnité égale au préjudice causé à l'Etat, le ministre coupable serait alors condamné à une amende ayant ceci de particulier qu'elle serait calculée d'après l'importance du préjudice, en prenant pour base le traitement et limitée par lui.

La question n'a pas encore été résolue, mais il faut espérer qu'elle le sera, car la crainte d'une responsabilité effective facile à mettre en jeu serait

un frein puissant aux irrégularités budgétaires ; ce serait un moyen de prévenir les engagements irréguliers en agissant par intimidation sur le ministre tenté de commettre une irrégularité, intimidation qui n'est produite ni par la responsabilité politique, ni par la responsabilité civile, puisque la première est mise en jeu dans de très mauvaises conditions et que la seconde ne peut pas l'être du tout.

*
* *

De ce rapide examen du contrôle *a posteriori*, il est facile de tirer une conclusion pratique : sa complète inefficacité au point de vue de la régularité de l'engagement. D'une part, le contrôle de l'ordonnancement ne saurait arrêter les dépassements de crédits ; d'autre part, les deux sanctions actuellement existantes des infractions ministérielles ne sauraient avoir une grande influence sur les actes des ministres, par cette raison que ni l'une ni l'autre, ni la responsabilité politique, ni la responsabilité civile ne peuvent être mises en jeu dans des conditions satisfaisantes. Le contrôle *a posteriori*, tel qu'il est organisé actuellement, ne saurait constituer un frein suffisant aux engagements irréguliers de dépenses. Les nombreux dépassements de crédits que l'histoire financière de notre pays a dû enregistrer pendant le cours du XIX^e^ siècle l'ont largement démontré. Il n'est pas de ministre qui n'ait

eu à s'en reprocher quelques-uns ; certains sont demeurés fameux.

C'est en 1828 que M. de Peyronnet dépense 17.900 francs pour la réparation des appartements ministériels, cela de sa propre autorité, sans qu'aucun crédit ait été voté par le Parlement ; puis c'est M. de Montbel qui, sur son initiative personnelle, dépense 500.000 francs pour l'amélioration de l'ordinaire des troupes pendant les journées de Juillet. C'est M. Caillaux qui, sans aucune autorisation, dépense près de 9 millions pour installer la Cour des Comptes dans l'aile Nord du pavillon des Tuileries. En 1888, c'est un ministre de la Marine qui consacre 15 millions à des achats de torpilleurs alors que le Parlement avait limité la dépense à 6.800.000 francs.

Ces exemples de dépassements de crédits pris au milieu de tant d'autres, suffiraient à démontrer l'inefficacité du contrôle *a posteriori*. Malgré son existence, les ministres ne craignent pas de commettre les plus graves irrégularités.

Mais quand même ce contrôle fonctionnerait d'une façon parfaite, il ne serait pas suffisant. La dépense une fois faite, l'Etat ne peut refuser de la payer : il est réputé solvable et ne peut, dans l'intérêt même de son crédit, renvoyer non payés des créanciers qui ont juridiquement le droit de l'être. Il est donc de toute nécessité de remonter à la source même du mal ; il faut, comme le dit M. Besson, « remonter jusqu'à la source de la dépense... devis, cahier des

charges, marchés, dont l'exécution plus ou moins lointaine aura pour effet d'engager les dépenses de l'Etat ».

Cette source, à laquelle il faut remonter, c'est l'engagement de la dépense lui-même et un contrôle, s'exerçant sur cet acte, est le seul qui puisse donner de bons résultats. Un contrôle préventif qui empêcherait les ministres de commettre toute irrégularité serait le contrôle idéal : mais pour certaines raisons d'ordre politique que nous étudierons, un tel système est très difficile, pour ne pas dire impossible à organiser ; nous allons voir comment le législateur français a résolu ou plutôt essayé de résoudre la question.

DEUXIÈME PARTIE

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses en France.

On a recherché dans la législation française antérieure à la loi de 1890, qui a posé le principe du contrôle préventif tel qu'il fonctionne actuellement en France, s'il n'existait pas des précédents à l'organisation de ce nouveau service de contrôle.

Certains auteurs ont prétendu que la théorie du contrôle préalable a été formulée pour la première fois par Turgot, alors ministre de Louis XVI, dans un rapport qu'il adressait au roi le 23 octobre 1794 : « Il est de nécessité absolue que Votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties qu'ils se concertent avec le ministre des Finances.

« Il est surtout nécessaire que, lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé, d'ordonner aucune dépense nouvelle sans avoir auparavant

concerté avec la Finance les moyens d'y pourvoir. Sans cela l'ordonnateur de la Finance ne pourrait répondre de la balance de la dépense et de la recette (1) ».

C'est là, nous semble-t-il, chercher une origine bien lointaine au contrôle de l'engagement des dépenses et donner à une simple règle de bonne comptabilité, a une mesure de bonne administration réclamée par le grand ministre, une portée qu'elle n'a pas. Comment, en effet, imaginer un système quelconque de contrôle préalable sous un régime d'absolutisme royal se prêtant difficilement à l'idée même de contrôle ?

D'autres ont cru apercevoir un premier essai de contrôle préventif dans l'institution en 1791 d'un « bureau de Trésorerie » chargé, sous la surveillance de l'Assemblée, du contrôle des ordonnateurs, bureau dont l'organisation fut complétée par divers articles des constitutions du 24 juin 1793 et du 5 fructidor au III (2). Cette organisation était

1. Cité par Jullien. Thèse. Paris, 1912, p. 137.

2. Textes organisant le bureau de Trésorerie (Contrôle).

1° Art. 102 « à 104 de la Constitution du 24 juin 1793 :

Art. 102. — La Trésorerie nationale est le point central des recettes et des dépenses de la République ».

Art. 103. — « Elle est administrée par des agents comptables nommés par le conseil exécutif ».

Art. 104. — « Ces agents sont surveillés par des commissaires nommés par le Corps législatif, pris hors de son sein, responsables des abus qu'ils ne dénoncent pas ».

2° Art. 315 à 319 de la Constitution du 5 fructidor an III :

moins, nous semble-t-il, le résultat d'un système nouveau de contrôle que la conséquence du régime politique existant alors, dont l'un des caractères dominant consistait dans une suprématie du pouvoir législatif sur l'exécutif. D'ailleurs, il ressort des textes organisant le contrôle des ordonnateurs, que les commissaires de comptabilité nommés par les assemblées législatives avaient le seul contrôle de l'ordonnancement et non celui de l'engagement. Il n'en reste pas moins vrai que ce contrôle de l'ordonnancement, exercé par des agents dépendant étroitement des assemblées législatives, est un fait très intéressant dans l'histoire de notre organisa-

Art. 315. — « Il y a cinq commissaires de la Trésorerie nationale, élus par le conseil des anciens sur une liste triple présentée par celui des cinq-cents ».

Art. 316. — « La durée de leurs fonctions est de cinq années : l'un d'eux est renouvelé tous les ans et peut être réélu sans intervalle et indéfiniment ».

Art. 317. — « Les commissaires de la Trésorerie sont chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux, d'ordonner les mouvements de fonds et le paiement de toutes les dépenses publiques consenties par le Corps législatif ».

Art. 318. — « Ils ne peuvent rien faire payer sous peine de forfaiture qu'en vertu : 1° d'un décret du Corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet ; 2° d'une décision du directoire ; 3° de la signature du ministre qui ordonne la dépense ».

Art. 319. — « Ils ne peuvent aussi, sous peine de forfaiture, approuver aucun paiement, si le mandat signé par le ministre que ce genre de dépense concerne, n'énonce pas la date, tant de la décision du directoire exécutif que des décrets du Corps législatif qui autorisent le paiement ».

tion financière : c'est le seul exemple d'un contrôle parlementaire s'exerçant en cours d'exécution du budget.

Sous la Restauration, époque pendant laquelle furent élaborés tous les grands principes de la législation budgétaire actuellement en vigueur, aucune mesure n'est prise pour assurer le contrôle préventif et l'on arrive ainsi à la fin de la première partie du XIX^e^ siècle, avant de trouver sur ce point un essai sérieux d'organisation.

Les deux premières tentatives faites en vue de l'organisation de ce contrôle, furent les deux lois du 13 novembre 1849 et du 16 mai 1856, lois décidant que « nulle dépense de l'Etat ne pouvait être engagée qu'autant que le ministre des Finances préalablement consulté aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ».

Puis l'on peut citer le décret du 1^er^ décembre 1861 : il pose le principe que « tout décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour objet d'ajouter aux charges budgétaires » doit recevoir l'avis conforme du ministre des Finances, avant d'être soumis à la signature du chef de l'Etat. C'était donner au ministre des Finances une certaine suprématie sur ses collègues. Ce décret fut confirmé quelques mois plus tard par celui, plus connu, du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

Un arrêté du chef du Pouvoir exécutif, en date du

1er avril 1871 déclarait que désormais « aucune dépense de l'Etat ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public qu'autant que le ministre des Finances préalablement consulté aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ». Cet arrêté, comme on le voit, était la reproduction presque littérale des lois de 1849 et 1856.

Bien que tous ces textes fussent formels, ils ne furent jamais appliqués, et l'on en est réduit aux conjectures sur les résultats qu'ils auraient donnés. Ils furent d'ailleurs abolis implicitement par les lois constitutionnelles de 1875. Celles-ci, en effet, consacrent la responsabilité individuelle des ministres, en dehors de la responsabilité solidaire du cabinet devant les Chambres. Dès lors, il y avait évidemment un obstacle à l'immixtion du ministre des Finances dans l'administration des autres ministres. Que serait devenu en effet leur responsabilité personnelle, s'ils avaient eu à subir l'autorité de leur collègue des Finances ?

Dans le domaine pratique, il ne fut plus par la suite question du contrôle de l'engagement, mais il en fut tout autrement dans le domaine théorique. Devant les demandes toujours croissantes de crédits additionnels, dont la plupart provenaient d'engagements de dépenses irréguliers, divers hauts fonctionnaires du ministère des Finances et le Parlement, dont les ministres forçaient continuellement la main, ne cessèrent de s'occuper de cette question.

En 1882, c'est M. Rivière qui, reprenant un projet

déposé à la Chambre en 1881 par M. Brisson, demandait à confier le contrôle préventif de l'engagement à une commission prise au sein du Parlement. Aucune suite ne fut donnée à l'initiative de M. Rivière, son projet ayant été repoussé comme contraire à certains principes de notre droit constitutionnel.

Le 4 février 1888, une note de M. Lanjallay, directeur général de la comptabilité publique, signalait l'utilité qu'il y aurait d'appliquer les dispositions des lois de 1849 et 1856 ainsi que du décret du 1er avril 1871.

En 1888 et 1890, d'autres projets furent proposés dans le but de donner le contrôle préventif de l'engagement, soit à un corps de fonctionnaires indépendants tels que les inspecteurs des Finances (1), soit à un corps de fonctionnaires dépendant étroitement du ministre des Finances (2).

Aucun de ces projets ne vint en discussion.

Les choses en étaient là, lorsque le 30 avril 1890, M. F. Faure, dans un rapport qu'il fit à la Chambre à propos du règlement de l'exercice 1882, souligna et précisa les critiques déjà formulées contre notre organisation financière. « Bien que les crédits supplémentaires, disait-il, soient maintenant beaucoup moins considérables qu'ils ne l'étaient sous la monarchie de Juillet et le second Empire... ils sont encore

1. Projet Pradon. *J. Off.* 1882. *D. P.* Chambre. S. O., page 2438.

2. Projet Proust et Gatteron. *J. Off.* 1890 *D. P.* Chambre. S. O., p. 704.

beaucoup trop élevés. Non seulement ils viennent détruire l'équilibre du budget, mais ils ont encore le très grave inconvénient de permettre parfois aux administrateurs de se jouer de la spécialité des crédits. » Comme remède à cet état de chose, il réclamait un contrôle préventif sérieux : « Il serait temps d'exiger que dans chaque ministère aucun service ne puisse engager une dépense sans en avoir prévenu le service de comptabilité et s'être assuré auprès de lui, que les crédits votés et les engagements pris le permettent.

« Il faudrait aussi que le ministre des Finances puisse obtenir de ses collègues les justifications nécessaires, non pas, bien entendu, au point de vue technique, mais au point de vue des conséquences financières des opérations à engager. Lui seul, en effet, connaît l'état des ressources et il devrait pouvoir arrêter les dépenses engagées. Il exerce bien un certain contrôle par l'organe de la Direction du mouvement des fonds, mais ce contrôle est insuffisant parce qu'il n'a pas d'autre but que de vérifier si la dotation d'un chapitre n'est pas épuisée (1) ».

M. F. Faure demandait donc, que les ministres ordonnateurs fussent toujours tenus au courant de l'épuisement des crédits et que le ministre des Finances puisse arrêter les engagements qui auraient pour effet d'entraîner des dépassements de crédits.

Les Chambres donnèrent suite à cette intervention

1. *J. Off.* 1890. *D. P.* Chambre, annexe n° 408.

par le vote de l'art. 59 de la loi de finances du 29 décembre 1890, qui constitue le point de départ de notre législation actuelle sur le contrôle préventif de l'engagement.

Les détails de l'organisation furent prévus par un décret en date du 14 mars 1893.

Par la suite, le fonctionnement du service de contrôle fut amélioré par les lois de finances du 28 décembre 1895 (art. 52), du 30 mars 1902 (art. 78), du 31 mars 1903 et, tout récemment encore, par la loi de finances du 31 juillet 1911.

Nous allons étudier l'organisation de ce contrôle, en examinant successivement les différentes étapes par lesquelles elle a passé :

1° La loi du 29 décembre 1890, complétée par le décret du 14 mars 1903, organisant un système d'auto-contrôle, c'est-à-dire ne poursuivant qu'un but : protéger le ministre contre les bureaux. Le contrôleur de cette législation est, nous le verrons, un agent dépendant du ministre et agissant comme simple conseil.

2° Les lois de 1902 et 1903 tendant à faire du contrôleur un agent du ministre des finances le fonctionnaire reste cependant agent du ministre contrôlé et en fait reste surtout cela.

3° La loi de 1911 consacrant la législation antérieure, mais donnant au contrôleur un rôle administratif à côté de son rôle financier.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION PRIMITIVE DU CONTROLE PAR LA LOI DE FINANCES DE 1890, COMPLÉTÉE PAR LE DÉCRET DE 1893

L'art. 59 de la loi de finances du 29 décembre 1890 posant le principe de l'organisation du contrôle préventif, prévoyait la création, dans chaque ministère, d'une comptabilité des dépenses engagées.

« Dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées.

« Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction générale de la comptabilité publique.

« Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances déterminera les formes de cette comptabilité »

La promulgation du décret prévu par cet article se fit attendre par suite des difficultés suscitées dans divers départements ministériels. Les formes, dans

lesquelles devait être tenue la comptabilité des dépenses engagées, ne furent déterminées qu'en mars 1893 par un décret rendu sur la proposition de M. Tirard, alors ministre des finances.

Celui-ci s'inspira de l'organisation financière des ministères des Travaux Publics et de la Marine, où une certaine comptabilité des dépenses engagées existait déjà. Cette comptabilité avait d'ailleurs été organisée par les ministres de la Marine et des Travaux Publics, simplement pour leur édification propre et pour assurer les facilités de leurs services respectifs. Le Ministre des Finances n'intervenait en rien ; il n'était même pas tenu au courant.

Le décret, en date du 14 mars 1893, vint organiser une comptabilité dont le but était ainsi indiqué par M. Bourdeau dans son rapport sur le budget de l'exercice 1891 : « A l'aide de la comptabilité des dépenses engagées, un ministre pourra et devra toujours être averti des conséquences financières de ses actes, et il sera à même de connaître et d'apprendre à son collègue des finances où en sont exactement les crédits mis à sa disposition et ensuite, s'il n'a pas engagé l'avenir par des décisions dont l'effet, sans grever l'exercice courant, apparaîtra plus tard avec ses conséquences onéreuses.

« De plus, ces comptabilités nouvelles étant centralisées chaque mois au ministère des Finances, y donneront lieu à telles réflexions et tels avis qu'elles comporteront. Le ministre des Finances n'y puisera sans doute pas le droit de se substituer à ses collè-

gues dans la gestion de leurs affaires, mais y trouvera un point d'appui pour les observations autorisées ».

Nous allons voir, en analysant ce décret du 14 mars 1893, que ce programme énoncé par M. Bourdeau a été intégralement rempli, mais n'a pas été dépassé ; c'est-à-dire que la réglementation nouvelle satisfaisait très incomplètement à la seconde des propositions de M. F. Faure : faire que le ministre des Finances fut mis en mesure, le cas échéant, d'arrêter les engagements qui auraient pour conséquence des dépassements de crédit.

Cette réglementation ne serait pas critiquable, si l'on avait eu simplement pour but de mettre le ministre ordonnateur en garde contre ses propres bureaux, ce qui est souvent d'une utilité extrême.

Les irrégularités budgétaires peuvent découler, non seulement d'une mauvaise intention du ministre, mais encore de son ignorance. Si celui-ci, officiellement, décide de tout, il lui est matériellement impossible de tout examiner par lui-même. Pour la masse des affaires courantes, il ne peut que « s'en référer aux renseignements fournis par le chef de service, c'est-à-dire par celui dont la compétence et la droiture supposées absolues ont déjà préparé les pièces » (1) et cependant c'est lui, dont la signature est apposée au bas de l'acte qu'il n'a pas eu le temps d'examiner, qui est officiellement le seul responsable.

Dès lors, le contrôle préventif de l'engagement peut

1. *Revue de science et de législation financières*, p. 116.

avoir trois buts : ou bien protéger le ministre contre ses propres bureaux, comme le demandait M. Bourdeau, et alors une organisation analogue à celle de 1890-1893 est théoriquement suffisante si elle fonctionne bien ; ou bien limiter le pouvoir de décision du ministre, l'empêcher de faire un engagement irrégulier, comme le proposait M. Faure, mais dans ce cas le système de 1890 est totalement inefficace ; ou bien limiter le pouvoir de décision du Gouvernement tout entier, et alors le système proposé par M. Faure est lui-même insuffisant.

A. — *Le contrôleur des dépenses engagées. Ses attributions.*

L'une des premières difficultés à résoudre était la question de savoir à qui il fallait confier le contrôle de l'engagement. Le choix de ce fonctionnaire était une question délicate car il fallait que, placé auprès du ministre, il eut des moyens d'investigation tels, qu'il puisse saisir facilement au passage tous les engagements de dépenses et en même temps excercer un contrôle assez rapide pour ne causer aucun retard dans l'exécution du budget. L'art. 3 du décret de 1893 laissait au ministre le libre choix de cet agent : « dans chaque ministère un agent, désigné par le ministre et placé sous son autorité directe, est chargé de contrôler l'emploi des crédits ».

Profitant de cette liberté, le ministre choisissait toujours le Directeur de la comptabilité auprès de

son département. Ce choix était d'ailleurs assez naturel. On évitait ainsi la création d'un rouage nouveau et de plus, les fonctions de contrôleur des dépenses engagées et de Directeur de la comptabilité présentant une certaine similitude, on pouvait espérer d'assez bons résultats. Malheureusement, le Directeur de la comptabilité publique, placé sous l'autorité directe du ministre ordonnateur, n'a pas assez d'indépendance à l'égard de son chef hiérarchique pour exercer utilement sa fonction, si l'on se propose un autre but que de protéger le ministre contre ses bureaux. Par la force même des choses, son rôle allait se borner à signaler à son chef les conséquences financières des propositions soumises à son approbation et à sa signature. L'expérience a prouvé que c'était un résultat manifestement insuffisant, aussi des critiques n'ont-elles cessé d'être faites au sujet de ce mode de nomination ; elles ont abouti à la réforme de 1903.

Le rôle de ce fonctionnaire, insuffisamment indépendant pour exercer les fonctions de contrôleur du ministre ordonnateur, était indiqué par l'art. 4 § 1er du décret du 31 mars 1893 : « Toute proposition, dit cet article, ayant pour but d'engager une dépense nouvelle, ne peut être soumise à l'approbation du ministre, qu'après avoir été visée par le chef de service du contrôle ».

D'après la rédaction même de cet article, les dépenses éventuelles sont seules soumises à la formalité

du visa. En fait, le contrôleur doit examiner les propositions ayant pour but d'engager soit des dépenses permanentes, soit des dépenses éventuelles, mais ces diverses propositions ne lui sont pas soumises de la même façon.

Les dépenses permanentes, c'est-à-dire, d'après l'art. 1er du décret, celles qui « se reproduisent chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées », sont considérées comme engagées dès le début de l'année. Par suite, un relevé de détail sur lequel elles sont classées en chapitres, paragraphes et articles, avec le montant de leur évaluation, est soumis au contrôleur généralement avant le 15 janvier. L'examen de ces dépenses permanentes ayant un caractère obligatoire, est pour le contrôleur un acte de pure forme, lui permettant simplement de les prendre comme base de sa comptabilité des dépenses engagées.

Les dépenses éventuelles, c'est-à-dire, toujours d'après l'art. 1er du décret, celles « dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices sont prévues par l'acte même qui les autorise », forment le véritable domaine où le contrôleur va pouvoir exercer son action. Chacune d'elles doit faire, de sa part, l'objet d'un examen individuel. Cette exigence se conçoit fort bien, car ce sont elles, qui par suite de leur caractère accidentel et de leur évaluation plus ou moins approximative, ouvrent tout particulièrement la voie aux abus. Néanmoins, il est

des dépenses éventuelles qui échappent au visa du contrôleur. Il existe de nombreux fonctionnaires disposant du droit d'engager des dépenses de par délégation du ministre, et ceux-ci sont soustraits à la vigilance du contrôleur qui reçoit seulement communication des décisions prises et en tient note. Ceci peut avoir un grave inconvénient : au moment où un engagement de dépense est soumis au visa du contrôleur, celui-ci ignore les engagements contractés au même instant par les fonctionnaires subordonnés investis du droit de décision. Il peut par conséquent donner son visa même, si par suite de ces engagements, il n'y a plus de crédits disponibles. Sauf cette exception, toutes les dépenses éventuelles doivent être soumises au contrôleur.

Afin de permettre à celui-ci de dévoiler les abus possibles, le décret a décidé qu'il examinerait les propositions de dépenses, c'est-à-dire les simples projets qui, par suite de l'approbation ministérielle ultérieure, deviendront actes d'engagements. Cette manière de procéder a divers avantages. Tout d'abord elle laisse au contrôleur une liberté plus grande dans ses appréciations ; il formule ses critiques plus facilement, surtout étant donnée sa situation dépendante, que si la signature du ministre se trouvait déjà au bas de l'acte soumis à son examen. De plus elle contribue à accentuer la responsabilité du ministre lorsqu'il appose sa signature au bas d'un projet non revêtu du visa du service de contrôle. D'ailleurs

il était indispensable, pour que le contrôle fut vraiment efficace et préventif, que l'action du contrôleur s'exerçât préalablement à l'engagement lui-même. La vérification de l'engagement eut constitué, exactement comme le contrôle de l'ordonnancement, un simple contrôle *a posteriori* absolument inefficace comme nous l'avons vu. L'examen de la proposition constitue au contraire un contrôle préventif susceptible d'empêcher un dépassement de crédits.

Toutes les propositions de dépenses éventuelles, sauf l'exception déjà indiquée, quel qu'en soit le montant, doivent être soumises au visa du contrôle. C'est là le principe énoncé ; dans la pratique il n'a pas été sans rencontrer de sérieuses difficultés quant à son application. Les contrôleurs ont eu, en effet, à lutter contre une certaine hostilité que montrent à leur égard les bureaux soutenus parfois par le ministre. Ceux-ci se sont efforcés trop souvent de ne communiquer au service du contrôle que les projets pouvant être sans danger soumis à l'examen du contrôleur, et de lui soustraire ceux pour lesquels la vérification pouvait devenir gênante.

Pour lutter contre cette tendance des administrations, le contrôleur n'avait aucun moyen. Les auteurs du décret de 1893 avaient compté sur la bonne volonté du ministre et des différents services, autant que sur l'énergie du contrôleur ; ce n'étaient pas là des garanties suffisantes et une réforme s'imposait. Il fallait trouver un moyen d'obliger les bureaux à

remettre entre les mains du contrôleur toutes les propositions de dépenses ; nous verrons comment en 1911, lors de la refonte du système de contrôle préventif, la question a été résolue.

Quoi qu'il en soit, supposons maintenant le contrôleur en face d'une proposition de dépenses. Que doit-il faire ?

Le contrôleur doit examiner la proposition et ensuite donner ou refuser son visa suivant qu'il juge le projet en conformité ou non avec le texte de la loi de finances. Il faut remarquer toutefois que ce n'est pas un contrôle administratif qu'il est appelé à exercer, mais un simple contrôle financier : il ne peut baser son refus de visa que sur une erreur d'imputation, la non disponibilité des crédits ou sur l'inexactitude matérielle des tarifs d'évaluation. Ceci résulte de l'art. 4 du décret, limitant les points sur lesquels peut porter son avis.

On avait espéré que cet examen strictement financier suffirait à empêcher les dépassements et virements de crédit. Les résultats obtenus n'ont pas répondu aux espérances et l'expérience a conduit les législateurs à élargir le domaine dans lequel les contrôleurs peuvent exercer leurs investigations.

Le contrôleur, après avoir vérifié la régularité de la proposition, doit donner son visa ou le refuser, et, dans ce dernier cas, faire suivre son refus des observations qu'il croit devoir faire. Ces observations, d'après le décret de 1893, devaient être communi-

quées seulement au ministre intéressé. Si l'on remarque, en outre, que le refus de visa laisse le ministre entièrement libre de la décision à prendre, que le contrôleur ne peut s'opposer à cette décision, on peut dire que le contrôle de l'engagement ainsi compris n'était, suivant l'expression de M. Boucard, qu'un auto-contrôle dirigé contre les bureaux.

Loin de donner au ministre des Finances, comme le désirait M. F. Faure, le pouvoir d'arrêter les engagements qui auraient pour conséquence des dépassements de crédits, l'organisation prévue en 1893 ne lui donnait pas même le moyen de connaître l'irrégularité au moment de la passation de l'acte d'engagements de dépenses. On l'informait seulement, lors de la communication à la Direction générale de la comptabilité publique des résultats de la comptabilité des dépenses engagées, c'est-à-dire un mois ou souvent plus après la passation de l'acte irrégulier. En somme, on demandait aux différents ministres de faire part de leurs irrégularités au « ministre de l'Equilibre » en le priant de les enrégistrer !

B. — *La comptabilité des dépenses engagées.*

Après avoir organisé le contrôle de l'engagement de façon à protéger le ministre contre ses bureaux, sans donner au contrôleur le pouvoir d'empêcher ce ministre de commettre une irrégularité, le décret de 1893, dans sa seconde partie, indiquait les formes

générales dans lesquelles devait être tenue la comptabilité des dépenses engagées. Cette comptabilité a été assez bien conçue et, dans une certaine mesure, masque les inconvénients du contrôle.

La création d'une telle comptabilité était indispensable pour permettre au contrôleur d'accomplir sa tâche. Elle lui était indispensable pour lui permettre de connaître à tout moment le montant des engagements de dépenses, de les comparer avec celui des crédits budgétaires et par suite d'apprécier, en toute connaissance, si les propositions et projets de dépenses à lui soumis restent dans les limites assignées par la loi de finances ; elle est, en un mot, l'instrument au moyen duquel il pourra exercer sa mission.

Indispensable au contrôleur, cette comptabilité est extrêmement utile au ministre. Il existait bien auparavant une comptabilité créée et réglée par le décret du 31 mai 1862 en vue de suivre les dépenses ordonnancées et les dépenses payées, mais elle ne pouvait rendre les mêmes services que la comptabilité instituée par le décret de 1893. Celle-là, en effet, n'est qu'une comptabilité tenue en vue de permettre aux différents départements ministériels de rendre leurs comptes annuels en s'appuyant sur des documents certains, par conséquent établie à la suite de longs délais. La comptabilité des dépenses engagées, au contraire, ne donne que des évaluations plus ou moins approximatives et ne peut être qu'une comptabilité de prévisions ; mais par cela

même qu'elle est établie exactement au moment où les dépenses sont engagées, elle est susceptible de jouer un rôle important d'avertisseur. Elle permet en effet au ministre de se rendre compte assez exactement des dépenses qu'il peut encore engager jusqu'à la clôture de l'exercice. Il lui suffit pour cela de comparer le montant des crédits budgétaires et celui des dépenses déjà engagées ; il connaît aussi le montant des crédits disponibles et, en rapprochant ce dernier chiffre de celui des dépenses prévues restant à engager, il sait immédiatement s'il doit demander au Parlement des crédits supplémentaires.

Comment cette comptabilité doit-elle être tenue ?

Lorsque la proposition a été soumise à la formalité nécessaire du visa du contrôleur, elle est portée à la signature du ministre ou de son délégué, puis elle revient entre les mains du contrôleur qui l'inscrit sur un carnet spécial, dit carnet des dépenses engagées, en regard des crédits du chapitre correspondant. Les dépenses permanentes se reproduisant chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures, sont considérées comme engagées dès le 1er janvier et, par suite, inscrites sur le carnet des dépenses engagées dès le début de l'exercice financier.

Les dépenses éventuelles, au contraire, dont la durée et l'imputation sur plusieurs exercices déterminés sont précisées par l'acte même qui les autorise, sont inscrites simplement au fur et à mesure

des autorisations. Il existe cependant des exceptions pour certains cas spéciaux dans lesquels ce principe ne peut s'appliquer. C'est ainsi que certaines dépenses éventuelles doivent être considérées comme engagées au début même de l'exercice, comme les dépenses à exécuter en vertu de décisions prises au cours des exercices antérieurs. Pour les marchés à long terme, la dépense est considérée comme engagée à la date des commandes adressées aux fournisseurs. Pour les différents marchés de fournitures d'objets de consommation exécutés à la suite de commandes journalières, la dépense est considérée comme engagée sur le vu des factures mensuelles produites par les fournisseurs.

Ce carnet des dépenses engagées ne saurait offrir des données extrêmement précises, car il n'est pas toujours facile de prévoir très exactement à quelles dépenses conduira telle ou telle entreprise. Nous l'avons déjà dit : c'est une comptabilité de prévision. La conséquence de cette simple approximation est la nécessité de modifier les évaluations contenues au carnet des dépenses engagées toutes les fois qu'un fait nouveau se produira permettant de les rectifier : « Les augmentations ou les diminutions, tant sur les dépenses permanentes que sur les dépenses éventuelles qui modifient les évaluations primitives, dit l'art. 7 du décret, donneront lieu, dès qu'elles seront reconnues, à des inscriptions complémentaires ou des rectifications dans la comptabilité des dépenses engagées ».

Cette correction est indispensable pour que l'agent du contrôle et le ministre lui-même puissent connaître à peu près exactement, à une période déterminée, l'état d'épuisement des crédits. Sans cette formalité, le carnet des dépenses engagées, loin d'être utile au ministre, lui donnerait des renseignements faux et pourrait lui faire commettre à son insu des dépassements de crédits, alors qu'il est destiné à les empêcher.

Quelle est la valeur de cette comptabilité tenue par les contrôleurs ? On l'a jugée assez sévèrement. « Ces prescriptions sont fort sages, dit M. Voguet, tous les ministères les appliquent, la comptabilité est tenue régulièrement, les colonnes des registres qui la composent sont remplies de chiffres minutieusement alignés. En théorie cette organisation satisfait ceux qui confondent volontiers la mission active d'un contrôleur et le rôle passif d'un comptable, mais en fait elle ne comporte en soi aucun moyen de vérification de la non-constatation d'opérations : à aucun degré elle ne permet d'affirmer que tous les faits de dépense y ont été décrits.

« Elle se réduit, somme toute, à une statistique plus ou moins complète, plus ou moins détaillée, suivant les ministères, des propositions de dépenses portées à la connaissance du contrôleur. De temps à autre, les plus habiles d'entre eux procèdent à des redressements de chiffres, par des rapprochements avec les résultats de la comptabilité centrale de l'ordonnancement ou même avec les cahiers de crédits

supplémentaires en instance devant le Parlement. Ils arrivent ainsi à établir des situations périodiques se rapprochant sensiblement de la réalité, dont le plus grand mérite est d'entretenir l'illusion d'un contrôle organisé » (1).

Cette comptabilité plus ou moins parfaite doit enfin être portée à la connaissance du ministre des Finances, afin de le mettre à même de suivre les opérations financières de ses collègues.

L'art. 8 du décret de 1893 prescrit aux ministres d'adresser à leur collègue des finances, le 25 de chaque mois, « un état présentant par chapitre du budget la situation aux derniers jours du mois précédent ». Ces états doivent comprendre, d'une part le montant des crédits ouverts soit par la loi de finances, soit par des lois spéciales ou décret, d'autre part le montant des dépenses engagées pendant le mois précédent.

Ces états, d'une grande utilité pour le ministre des Finances, servent à le tenir au courant de l'état d'épuisement des crédits de ses collègues et à lui faire connaître les faits pouvant affecter soit le budget en cours, soit les budgets futurs. Mais ces états ne parviennent au plus tôt au ministre des Finances que 25 jours après les derniers engagements et presque deux mois après les engagements datant du début du mois précédent. Notre ministre de l'Equi-

1. G. Voguet, Etude sur le contrôle des engagements de dépense. *R. S. et L. F.* Année 1904, p. 586.

libre ne connaissait donc les actes qui pouvaient détruire l'Equilibre budgétaire, que lorsqu'il n'y avait plus rien à faire que constater une situation à laquelle il était impossible de remédier, qu'on ne pouvait empêcher puisque le refus de visa n'est pas prohibitif.

Bien loin de donner au ministre des Finances, comme le proposait en 1890 M. Faure, le pouvoir d'arrêter le cas échéant un engagement irrégulier de dépenses, on le mettait dans l'impossibilité de formuler un avis ou un conseil quelconque concernant une opération susceptible de se résoudre par un dépassement de crédit. On l'informait lorsqu'il n'y avait plus rien à faire qu'à laisser les choses suivre leur cours !

Cette limitation de la participation du ministre au contrôle des dépenses engagées n'était pas dans l'esprit du législateur de 1890, et le besoin s'est rapidement fait sentir d'une collaboration plus étroite entre le ministre des Finances et le service du contrôle. Un article de la loi de finances de 1903 est venu améliorer ce point de l'organisation du contrôle ainsi que plusieurs autres signalés au cours de cette analyse. Cet article peut être considéré comme une seconde étape dans l'élaboration du contrôle préventif de l'engagement : il marque une certaine tendance à abandonner le pur système de l'auto-contrôle, à mettre le ministre ordonnateur non-seulement en garde contre ses propres bureaux, mais à limiter son pouvoir de décision, dès que cette décision est financièrement irrégulière.

CHAPITRE II

RÉFORMES RÉSULTANT DE L'ART. 78 DE LA LOI DE FINANCES DU 25 FÉVRIER 1902 ET DE L'ART. 53 DE LA LOI DE FINANCES DU 31 MARS 1903

Le contrôle organisé en 1893 ne pouvait avoir comme résultat que d'empêcher les bureaux de surprendre la bonne foi du ministre. La pratique a montré que c'était insuffisant, et que le contrôle ne pouvait être efficace que si plusieurs conditions essentielles étaient réalisées.

Il était désirable que le contrôleur fût doté de l'autorité suffisante pour exercer son action en toute indépendance vis-à-vis des services ; que des relations plus étroites fussent établies entre le service du contrôle et le ministre des Finances ; que les propositions de dépenses de toute nature fussent soumises au visa préalable ; que le contrôleur pût enfin s'assurer que les dépenses sont accomplies dans les conditions précisées lors de l'engagement.

La législation de 1902, complétée en 1903, est loin d'avoir solutionné ces divers points ; elle a apporté sur plusieurs, cependant, de notables améliorations.

L'une des plus graves lacunes à reprocher à l'organisation que nous venons d'étudier, était certainement ce fait que le contrôle était loin de se faire avec toutes les garanties d'indépendance voulues : le choix du contrôleur avait été entièrement laissé au ministre contrôlé. Ce fonctionnaire était par suite complètement dans la main du ministre ordonnateur, et l'autorité nécessaire pour avertir son supérieur de l'irrégularité de ses actes, lui faisait complètement défaut. C'est ce que faisait remarquer avec beaucoup de raison le rapporteur du budget de l'exercice 1902. « Cet agent, écrivait le 6 juillet 1901 M. le député Merlou dans son rapport, est placé sous l'autorité directe du ministre, et il semble à votre commission (commission du budget) que le rôle confié au contrôleur est parfois difficile à remplir vis-à-vis du ministre qui l'a désigné : elle a pensé lui donner une indépendance plus grande en faisant dépendre sa nomination du ministre des Finances en même temps que du ministre intéressé. »

Sur ces conclusions de M. Merlou, il fut décidé dans l'article 78 de la loi de finances du 25 février 1902, que « la nomination des contrôleurs des dépenses engagées, dans chaque ministère, serait faite conjointement par le ministre intéressé et le ministre des Finances ».

Un an plus tard, cette disposition fut confirmée et

renforcée par l'art. 53 de la loi de finances du 30 mars 1903.

La première partie de cet article ainsi conçue : « Le contrôleur des dépenses engagées, dans chaque ministère, est nommé par décret contresigné par le ministre des Finances et par le ministre intéressé » renforçait à nouveau l'indépendance du contrôleur, en donnant pour sa nomination la prééminence au ministre des Finances.

En exécution de ce texte, des mesures furent prises par celui-ci et des négociations engagées par lui avec différents départements ministériels, pour arriver à s'entendre sur le choix d'un fonctionnaire susceptible de remplir convenablement les fonctions de contrôleur des dépenses engagées. Le ministre des Finances, tout en laissant à ses collègues l'initiative du choix du titulaire, exprimait le désir « que le choix du contrôleur, désormais investi par la loi d'une responsabilité spéciale vis-à-vis des deux ministres, portât toujours soit sur un fonctionnaire d'un grade supérieur auquel sa situation même donnera l'autorité nécessaire pour exercer son action en toute indépendance, soit sur un fonctionnaire de l'Inspection générale des finances ou de l'administration centrale des Finances ». Il jugeait en effet, que la nomination d'un sous-chef ou même d'un chef de bureau n'est pas de nature à assurer un contrôle effectif sur des engagements de dépenses généralement présentés au ministre par des chefs de service.

Par suite des résistances rencontrées dans les administrations et des efforts faits par celles-ci pour échapper à un contrôle vraiment indépendant, les pourparlers furent longs et difficiles, le ministre des Finances n'ayant pas cru devoir accepter les propositions de plusieurs de ses collègues.

Même dans les ministères où les négociations furent le plus facile, les contrôleurs nommés furent pour la plupart des fonctionnaires de l'administration contrôlée. Le ministre des Finances, désireux d'augmenter l'autorité des contrôleurs, et ne pouvant faire accepter pour remplir cet emploi les fonctionnaires de son département, essaya d'un moyen détourné :

Au projet de budget de 1904 du ministère des Finances, il fit inscrire un chapitre 46 *bis* portant ouverture d'un crédit de 23.000 francs pour traitement des contrôleurs des dépenses engagées aux ministères de l'Agriculture, du Commerce et des Affaires étrangères.

Cette mesure soutenue par M. le député Thomson et par M. le sénateur Boulanger, acceptée sans discussion par le Sénat, fut repoussée par la Commission du budget de la Chambre des députés. Cette suppression de l'art. 46 *bis* acceptée par la Chambre des députés est, après résistance du Sénat, devenue définitive.

Ce rejet nous semble regrettable car, suivant l'expression de M. Boulanger, l'adoption de cette mesure eut été « de nature à sauvegarder entièrement l'in-

dépendance des contrôleurs vis-à-vis de l'administration dont ils surveillent la gestion ».

Cette idée de rattacher au budget du ministère des Finances le traitement des contrôleurs a été soutenue à nouveau par M. le député Gérald lors de la discussion du budget de 1905 (1) et reprise en 1912 par un membre de la Commission du budget : M. Marin. L'honorable député a cru voir dans cette réforme une simplification et une plus grande facilité d'apercevoir l'effort financier opéré dans le but d'assurer le contrôle effectif du budget « Pourquoi, disait-il, ne pas rattacher à un seul et même chapitre du budget du ministère des Finances toutes ces dotations, ayant même destination, actuellement éparses à travers les budgets des différents ministres... Quelle simplification » (2). Cette simplification de la comptabilité n'était pas, d'ailleurs, le seul but visé par M. Marin en proposant la centralisation des frais de contrôle au budget du ministère des finances ; l'honorable député voulait augmenter ainsi l'indépendance des contrôleurs. « La situation actuelle des contrôleurs, disait-il, n'est pas de nature à sauvegarder leur indépendance. Au lieu d'une réforme décisive et de l'abandon sincère des errements critiqués dans le recrutement initial des agents du contrôle, on s'est trompé par une demi-

1. Voy. *J. Off. D. P.* Chambre. S. O. du 21 février 1905.

2. Commission du budget du 18 mai 1912. Voy. *Le Temps*, 19 mai 1912.

mesure. Au lieu de supprimer complètement l'influence du milieu, l'ascendant que chaque ministre exerce sur le contrôleur placé sous ses ordres, on a essayé de contrebalancer cette influence par celle du ministre des finances de sorte que, actuellement, les contrôleurs sont placés dans cette situation équivoque : étroitement soumis, d'une part, à l'autorité du ministre auprès duquel ils sont attachés et qui les retribue, ils dépendent également du ministre des Finances qu'ils sont chargés de servir, dont ils ont pour mission de sauvegarder la responsabilité dans les autres départements ministériels. D'une part leur fortune administrative est entre les mains du ministre sur le budget duquel ils émargent ; d'autre part leurs attributions véritables les rapprochent du ministre des Finances, cependant privé de toute action effective sur eux. Que ces agents se rendent coupables de négligence dans l'exercice de leurs attributions, qui en supportera les conséquences ? Le ministre des Finances dont ils sont chargés de sauvegarder la responsabilité. Qui devrait les punir de cette négligence ? Le ministre qu'ils ont pour mission de contrôler ! Or celui-ci se soucie peu de le faire puisque son département profite de ce relâchement » (1).

Après avoir mis ainsi en relief l'illogisme de la situation actuelle, M. Marin avait proposé à la Commission du budget de 1912 de transférer le traite-

1. *Revue de science et législation financière* 1913, p. 106.

ment de tous les contrôleurs des dépenses engagées au budget du ministère des Finances, sans rien changer ni au mode de nomination, ni aux attributions de ces agents.

La proposition fut adoptée par la Commission du budget, et à l'examen de chacun des budgets spéciaux, le traitement des contrôleurs fut transféré à un chapitre spécial du ministère des Finances ; mais, à la dernière séance de la Commission, le président du Conseil et le ministre des Finances vinrent combattre la réforme qui fut ajournée. M. Poincaré, alors président du Conseil, a pensé que l'autorité du ministre des Finances sur ses collègues serait ainsi accrue d'une façon excessive et a cru devoir faire observer à la Commission qu'il serait peut-être téméraire de s'engager dans cette voie où l'on risquerait de porter atteinte à la responsabilité ministérielle. Quant à M. Klotz, ministre des Finances, qui avait déja exprimé son opinion sur la question dans une lettre adressée au président de la Commission (1), il

1. Lettre citée par Laferrière. *Revue de S. et L. F.* 1913, p. 108.

Lettre de M. Klotz, ministre des finances, au président de la Commission du budget. Paris, 26 septembre 1911 : « Par lettre du 19 septembre courant, vous avez bien voulu me faire connaître que la Commission du budget s'est trouvée conduite à s'entretenir du contrôle des dépenses engagées et notamment de la désignation et du paiement des fonctionnaires chargés de ce contrôle. Elle vous a chargé de me demander s'il ne paraîtrait pas désirable, comme complément des dispositions contenues dans la dernière loi de finances et des mesures prises récemment par le gouvernement, que ces

refusa de se rallier à la combinaison en se déclarant très suffisamment armé par les dispositions de la

fonctionnaires appartiennent tous à l'administration des finances ; celle-ci les détacherait auprès des départements ministériels et continuerait de les payer au moyen de crédits inscrits soit au chapitre de l'inspection générale des finances, soit à un chapitre spécial. La Commission a estimé que le contrôle exercé par le ministre des Finances ne pourrait qu'être renforcé par l'adoption de ces mesures . . . . . .

. . . . . .

Si intéressantes que soient les mesures envisagées et si justifiée que puisse paraître la création d'un cadre de contrôleurs relevant exclusivement de mon Département et rétribuée sur ses crédits, j'hésite à y donner, quant à présent, mon adhésion.

La réforme proposée modifierait, en effet, d'une façon profonde l'institution du contrôle telle qu'elle résulte de la loi du 25 décembre 1890 et des textes postérieurs.

Actuellement, le contrôle des dépenses engagées constitue un service spécial dans chaque administration centrale placée auprès du ministre pour le renseigner et le prémunir contre les dépassements de crédits. Loin de diminuer la responsabilité de l'ordonnateur, l'institution même du contrôle est de nature à l'accroître en lui donnant de précieux moyens d'information. Aussi est-ce le ministre responsable qui, en principe, doit choisir ce collaborateur : il importe dès lors que son choix ne soit pas restreint par l'obligation de prendre le contrôleur dans tel ou tel cadre. Sans doute la loi du 30 mars 1902 a exigé l'intervention du ministre des Finances, et celle du 31 mars 1903 a voulu que cette intervention se manifestât sous la forme d'un décret revêtu du double contre-seing ; mais la liberté de choisir ne s'en trouve pas beaucoup diminuée.

Je dois insister, d'ailleurs, sur cette considération que, quelles que soient les qualités d'un contrôleur des dépenses engagées, il ne peut remplir utilement sa mission s'il ne rencontre des facilités auprès des autres services du ministre. Or c'est du degré de confiance que lui témoigne le ministre

loi de 1911 que nous étudierons dans la suite. En conséquence, la Commission du budget n'a créé au ministère des Finances aucun chapitre spécial pour les frais du contrôle des dépenses engagées et le traitement des contrôleurs est resté à la charge des budgets des différents départements ministériels où ces fonctionnaires exercent leur contrôle.

Il nous semble qu'il faut regretter que l'inscription

près duquel il exerce ses fonctions, que dépendent, dans bien des cas, le concours que lui prêtent ces services et l'autorité nécessaire au bon fonctionnement du contrôle dont il jouit.

A ces considérations j'ajouterai que la tâche des contrôleurs vient d'être singulièrement chargée par la loi de finances du 13 juillet 1911 ; . . l'application des dispositions nouvelles exige une étroite collaboration de tous les services et l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas, avant d'examiner plus complètement la réforme proposée et d'envisager de nouvelles mesures, d'attendre que la période de mise en train soit terminée.....

Je crois devoir me borner, Monsieur le Président, à ces observations générales : elles suffiront sans doute à démontrer que, si intéressante que soit la réforme proposée, elle n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients. La responsabilité des ministres, au point de vue de l'exécution même des services, serait atténuée ; les garanties que le ministre des Finances trouverait, au point de vue de la compétence, dans le recrutement des nouveaux contrôleurs, pourraient se trouver très diminuées par les difficultés que ceux-ci rencontreraient pour l'accomplissement de leur mission dans les administrations centrales auprès desquelles ils seraient seulement détachés : enfin, ce n'est pas au moment où la dernière loi de finances exige un nouvel et très sérieux effort de la part des contrôleurs, qu'il y a lieu de leur enlever la part d'autorité qu'ils tiennent du ministre même près duquel ils sont placés, et de pourvoir au remplacement d'un certain nombre d'entre eux... »

au budget du ministère des Finances des frais nécessités par le fonctionnement du service de contrôle ne soit pas un fait accompli. Cette mesure aurait certainement assuré une grande indépendance aux contrôleurs — tout le monde est d'accord sur ce point — et nous ne voyons pas comment son adoption aurait pu porter atteinte au principe de la responsabilité individuelle des ministres. Ceux-ci, que les contrôleurs dépendent plus ou moins du ministre des Finances, restent toujours libres, même si les contrôleurs refusent leur visa, d'engager ou non la dépense. Leur responsabilité resterait donc entière.

Mais revenons au décret de 1903.

Le second point sur lequel il a apporté quelque amélioration au contrôle de l'engagement, est celui des rapports devant exister entre le service du contrôle et le ministre des Finances. Il eut été désirable, nous l'avons vu, d'abandonner le pur système d'autocontrôle, de donner au ministre des Finances sinon le pouvoir d'empêcher le dépassement de crédit, du moins la possibilité d'avertir ses collègues des conséquences financières de leurs actes avant que ces actes ne soient irrévocablement accomplis.

Le décret de 1893 prescrivait aux différents ministres de communiquer mensuellement à la Direction de la Comptabilité publique un relevé de la situation de leurs engagements de dépenses. C'était un moyen pratique de faire connaître au ministre des Finances les opérations financières de ses collègues, mais c'était le mettre en face d'une

situation de fait à laquelle on ne pouvait plus remédier. Afin de rendre le rôle du ministre des Finances plus efficace, le décret de 1903 fait au contrôleur des dépenses engagées une obligation de communiquer ses avis directement et en double exemplaire en même temps au ministre des Finances et au ministre intéressé. C'est là une très heureuse innovation, car désormais le ministre des Finances peut présenter des observations avant la passation de l'acte d'engagement et peser ainsi sur la décision du ministre qui va engager la dépense. Sans doute il n'est, lui aussi, qu'un simple conseiller ; il ne peut s'opposer par son veto à la décision de son collègue, mais ses avis ont certainement plus de poids que ceux du contrôleur auquel il se substitue provisoirement.

Enfin l'article 53 de la loi de Finances du 31 mars 1903, par son dernier paragraphe, élargit le rôle du contrôleur : « Les états des nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. »

Cette disposition vise la comptabilité des exercices clos. Les dettes nées avant le 31 décembre peuvent, jusqu'aux délais de clôture et sans nouvelle autorisation parlementaire, être liquidées, ordonnancées et payées ; mais à la clôture de l'exercice, lorsque le délai au delà duquel on ne peut plus liquider,

ordonnancer ou payer est expiré, les créances en retard tombent en annulation. Les droits des créanciers restent toujours intacts ; mais il faut régulièrement, pour que ces dettes puissent être payées, une nouvelle ouverture de crédits par le Parlement.

Cette ouverture de crédits devrait être faite par la loi des comptes ; cependant, comme celle-ci intervient très tardivement, immédiatement après la clôture un état nominatif des dettes non payées est dressé par les ministres. Les dettes inscrites sur cet état peuvent être ordonnancées sans nouvelle ouverture de crédit, à condition que l'on reste dans la limite des reliquats des crédits budgétaires en fin d'exercice.

Toutefois, il se peut que cet état des restes ait laissé de côté certaines créances constatées après coup. Si la dette n'a pas été inscrite sur l'état des restes à payer, l'ouverture des crédits nécessaires est faite provisoirement par décret, à condition que la dépense n'excède pas les limites du reliquat du crédit primitif. Or il arrivait que des ministres, après avoir vainement sollicité des crédits supplémentaires et avoir néanmoins engagé des dépenses non prévues par la loi de finances, se faisaient ouvrir des crédits par décrets au moyen de fausses imputations sur crédits d'exercices clos.

Il y a eu des exemples de tels abus. C'est ainsi qu'un ministre, ayant engagé des dépenses en vue de l'Exposition de Chicago après le refus de la Chambre et du Sénat de voter les crédits supplémentaires

demandés pour faire face aux dépenses résultant de la participation à cette exposition, ne trouva rien de mieux que d'imputer ces dépenses sur le chapitre des exercices clos, au titre de certains chapitres qui avaient laissé des crédits disponibles ; or parmi ces chapitres, figurait celui des dépenses militaires et maritimes de l'Annam et du Tonkin.

C'est pour éviter le retour de tels abus, que l'art. 53 de la loi de finances de 1903 décida de soumettre les états des nouvelles créances en addition des restes à payer au visa du contrôleur, pour permettre à celui-ci d'examiner l'exactitude de l'imputation de la dépense.

Telles sont les réformes introduites dans l'organisation du contrôle des engagements de dépenses en 1903. Elles étaient loin d'être assez complètes pour aboutir à un fonctionnement satisfaisant du système ; et quelques années plus tard, en 1911, intervenait une nouvelle législation qui constitue une troisième étape dans la marche continue vers l'amélioration d'un service sur lequel on compte pour faire respecter, lors de l'exécution du Budget, la volonté des Chambres en matière financière. La loi de 1911 consacre le système antérieur, c'est-à-dire un système d'auto-contrôle mitigé par l'intervention du ministre des Finances, mais augmente les moyens d'action du contrôleur et lui donne, à côté de son rôle financier, un certain rôle administratif.

CHAPITRE III

RÉFORMES RÉSULTANT DE LA LOI DE FINANCES DU 13 JUILLET 1911

Malgré les modifications et perfectionnements apportés au décret de 1893 en 1902 et en 1903, le contrôle préventif de l'engagement restait manifestement insuffisant. Le résultat de son fonctionnement était la simple constatation de l'engagement irrégulier. Le contrôleur ne pouvant empêcher un dépassement de crédit, son rôle se bornait à informer le ministre des Finances et le ministre ordonnateur de la marche des dépenses dans chaque ministère. Le domaine de ses investigations étant extrêmement limité il ne pouvait, bien souvent, ni découvrir, ni faire connaître au ministre l'irrégularité cachée dans une proposition de dépenses en apparence conforme aux prescriptions de la loi de finances. Les résultats pratiques furent loin d'être satisfaisants, et l'on conclut à la nécessité de réformer la législation organisant le contrôle préventif de l'engagement.

Par un décret du 2 mars 1909 il fut institué au ministère des Finances une commission chargée « de rechercher les mesures propres à assurer dans les meilleures conditions possibles le contrôle de l'exécution du budget ». De cette commission, on détacha une sous-commission qui fut chargée d'examiner tout spécialement le contrôle de l'engagement des dépenses, avec mission de réunir en un seul texte, en les complétant, toutes les dispositions relatives au contrôle de l'engagement.

Les travaux de cette sous-commission, qui aboutirent à l'élaboration d'un projet (1) d'organisation générale du contrôle, seraient probablement restés inutilisés et auraient été classés, comme tant d'autres, dans les archives du ministère des Finances si les scandales, qui éclatèrent en 1910 au ministère des Affaires étrangères, n'étaient venus donner un gros intérêt d'actualité à cette question si importante du contrôle de l'engagement.

§ 1

Projet du ministre des Finances.

Le ministre des finances de cette époque, M. Klotz, au lieu de refondre en un seul texte toute la législation relative au contrôle des engagements de dépenses, préféra conserver les textes alors

1. Sur ce projet Y. Jullien, *Contrôle préventif des engagements de dépenses*. Paris, 1912.

existant et les compléter en utilisant les travaux de la sous-commission.

A cet effet, il fit inscrire dans le projet de budget de 1911 trois articles destinés à renforcer le contrôle des dépenses engagées.

Ces articles étaient ainsi libellés :

Art. 80 : « Dans chaque département ministériel les observations des contrôleurs des dépenses engagées porteront sur l'imputation des dépenses soumises à leur visa, sur la disponibilité des crédits, sur l'exactitude de l'évaluation, sur l'application en matière financière des lois et règlements, sur l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et enfin sur les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels ».

Art. 81 : « Les contrôleurs des dépenses engagées ont droit à la communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits. Ils peuvent notamment se faire présenter les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement ».

Art. 82 : « Les projets de budget et tous les projets de lois, de décrets ou de règlements soumis à l'approbation du ministre des Finances doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur des dépenses engagées. Le contrôle vise les états des restes à payer en fin d'exercice (1) ».

1. Projet de loi du budget déposé sur le bureau de la Chambre le 20 juin 1910.

On aperçoit immédiatement la valeur de la réforme proposée aux Chambres par l'art. 80. L'art. 4 du décret de 1893 énumérait limitativement les points sur lesquels pouvait porter l'avis du contrôleur des dépenses engagées : « l'imputation demandée, la disponibilité des crédits et l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation ». C'était là, pour ce fonctionnaire, un rôle manifestement insuffisant. L'art. 80 du projet de budget permettait au contrôleur de vérifier non plus seulement l'exactitude « matérielle » des calculs d'évaluation, mais l'exactitude de l'évaluation elle-même. Il supprimait ce simple mot « matérielle » et les pouvoirs du contrôleur s'en trouvaient augmentés dans une très large mesure. C'était lui permettre de vérifier les bases mêmes de l'évaluation et non plus simplement l'exactitude des calculs. Qu'importe, en effet, l'exactitude mathématique des additions et des multiplications, si la base même de l'évaluation est fausse.

Augmenter dans ce sens les attributions du contrôleur, c'était lui donner le pouvoir et la possibilité d'exercer pleinement sa fonction : empêcher les administrations de dépasser les crédits, au moyen d'un subterfuge quelconque, sans que le ministre ordonnateur et le ministre des Finances en soient avertis.

Ce n'était pas là la seule amélioration apportée par l'article 80 au fonctionnement du service de contrôle des engagements. Sous l'empire de la législa-

tion de 1893, le contrôleur, en examinant une proposition de dépense, se contentait de contrôler si cette proposition restait dans les limites des crédits ouverts au budget du ministère dans lequel on proposait la dépense. Il ne se demandait pas si l'adoption de la mesure proposée pouvait avoir des conséquences financières pour le budget des autres départements ministériels. C'était une lacune regrettable ; il n'est pas rare, en effet, qu'une disposition prise pour un ministère puisse avoir une répercussion sur le budget des autres ; il est facile de trouver des exemples d'une telle mesure. Propose-t-on par exemple d'augmenter le traitement d'une catégorie de fonctionnaires dans un certain ministère ; dans les autres départements ministériels, les fonctionnaires assimilés vont aussitôt réclamer une égalité de traitement, sans qu'il soit possible peut-être de refuser. La situation sera la suivante : à l'intérieur du département ministériel où cette mesure est proposée, il n'y a aucun inconvénient à l'admettre ; limitée à ce seul ministère elle n'entraîne aucun dépassement de crédit, mais sitôt qu'elle est étendue aux fonctionnaires assimilés — extansion que quelquefois l'on ne peut éviter — elle nécessite des crédits tels, qu'ils dépassent les prévisions budgétaires et l'adoption de cette mesure, en apparence régulière, se résoud en définitive par un dépassement de crédits.

Il était nécessaire dès lors qu'un texte vienne ordonner expressément au contrôleur d'examiner

toute proposition, non seulement au point de vue des conséquences financières qu'elle peut avoir pour le budget du ministère spécialement intéressé, mais aussi pour le budget des autres départements ministériels. C'est ce que faisait l'art. 80 *in fine* du projet de budget, en décidant que les observations du contrôleur des dépenses engagées pourraient porter désormais « sur les conséquences que les mesures proposées peuvent entrainer pour les budgets d'autres départements ministériels ».

Si l'on ajoute que, d'après cet article du projet de loi, le contrôleur pouvait encore refuser son visa en s'appuyant sur la « non-application en matière financière des lois et règlements » ou sur la non-exécution du budget en conformité du vote des Chambres, motifs qui ne figuraient pas dans le libellé de l'art. 4 du décret de 1895, on a un aperçu exact des améliorations proposées par le ministre des Finances dans cet art. 80.

Tout autre était l'objet des articles 81 et 82 du projet de budget. L'art. 80 délimitait les pouvoirs du contrôleur, les art. 81 et 82 venaient lui donner la possibilité d'exercer ses pouvoirs de la meilleure façon possible et la faculté de s'assurer que tous les engagements sont bien soumis à son visa.

Les administrateurs, cédant à la tentation de se soustraire dans la mesure du possible au contrôle de l'engagement, s'efforçaient de communiquer leurs propositions de dépenses au contrôleur, accompa-

gnées seulement d'un minimum de pièces justificatives et de renseignements incomplets dans l'espoir d'obtenir un visa qui ne leur eut pas été donné si celui-ci avait pu examiner l'affaire à fond. C'est pour permettre au contrôleur de déjouer ces calculs, que l'art. 81, dans sa première partie, décidait qu'il pourrait désormais obtenir communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits.

La seconde partie de ce même article était destinée à permettre au contrôleur de s'assurer si tous les engagements sont bien soumis à son visa. Les administrations, en effet, hésitent souvent non pas seulement à soumettre au contrôle les pièces justificatives des engagements, mais encore les projets d'engagements eux-mêmes et sont tentées de soustraire à tout examen des projets de dépenses plus ou moins réguliers. Sous la législation antérieure, il fallait aux contrôleurs une grande sagacité pour saisir ces projets au passage. Le décret de 1893 ne donnait à ces fonctionnaires ni le moyen de s'assurer que toutes les dépenses pour lesquelles leur visa est obligatoire leur avaient été soumises, ni la possibilité de savoir si les propositions pour lesquelles ils avaient refusé leur visa, avaient été abandonnées. Ceci causait de nombreuses inexactitudes dans la comptabilité des dépenses engagées. Pour combler cette double lacune, l'article 81 *in fine* proposait de permettre au contrôleur de se faire présenter les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement.

Un troisième article complétait la réforme. On permettait au contrôleur de refuser son visa en se basant sur la non-conformité du projet d'engagement avec la loi de finances ainsi que sur la non-application en matière financière des lois et règlements. Mais bien souvent, pour appliquer convenablement une loi, il ne suffit pas d'en examiner le texte, il faut encore en connaître l'esprit. Partant de cette idée, on en a déduit cette conséquence que le contrôleur ne peut exercer ses fonctions, d'une manière complètement satisfaisante, sans connaître l'esprit même des lois et règlements édictées en matière financière. C'est pourquoi l'art. 82 décidait que « les projets de budget, tous les projets de lois, décrets ou règlements soumis à l'approbation du ministre des Finances devraient être accompagnés de l'avis du contrôleur des dépenses engagées ». Cette collaboration à la préparation des propositions de lois ne devait pas être utile simplement au contrôleur, mais aussi au ministre des finances, qui aurait pu ainsi profiter des avis éclairés d'un fonctionnaire très au courant des questions relatives aux finances publiques.

Enfin l'art. 82 *in fine* exigeait que le contrôle visât les états des restes à payer en fin d'exercice ; on comblait ainsi une lacune de l'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903. Cet article décide que les « états des nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux,

être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense », mais laisse de côté les états des restes à payer. Le nouvel article proposait de faire viser ces états par le contrôleur qui exercerait ainsi une certaine observation et surveillance sur toutes les créances restées impayées le 30 avril de la seconde année de l'exercice ; c'était lui donner le pouvoir de s'assurer si ces créances correspondent bien à des engagements visés par lui et d'empêcher par là même les erreurs et double emploi possibles.

§ 2

Proposition Reinach et discussion à la Chambre des députés.

Ces articles 80, 81 et 82 du projet de loi de budget pour l'exercice 1911 vinrent en discussion à la Chambre le 11 avril 1911 (1).

Aussitôt après leur lecture, parole fut donnée à M. Joseph Reinach pour soutenir un amendement tendant à modifier les articles 80 à 82 du projet et ayant pour objet, suivant l'expression même de l'honorable député, d'assurer un contrôle plus efficace de l'éxécution du budget des dépenses. Le contrôle,

1. V. *J. Off. D. P.* Chambre, 2e séance du 11 avril 1911, *in extenso*.

disait-il, tel qu'il fonctionne aujourd'hui est notoirement insuffisant. En quoi consiste en effet, le contrôle de l'engagement des dépenses. M. Klotz l'a dit en excellents termes. « Ce contrôle préventif consiste « dans la tenue pour chaque ministère d'un registre « constamment mis à jour et sur lequel sont inscrits « par chapitre du budget, en face du crédit accordé, « toutes les dépenses qui sont successivement enga- « gées sur ce chapitre. Toutes les propositions ten- « dant à engager des dépenses nouvelles doivent « être soumises à l'approbation du ministre com- « pétent, être vérifiées et visées par le contrôleur « chargé de la comptabilité des dépenses engagées. « Ce fonctionnaire placé sous l'autorité du ministre « n'a pas qualité pour discuter l'opportunité des « dépenses présentées à son visa. Il se borne à « s'assurer que la dépense correctement évaluée « porte sur un crédit disponible et ne fait pas « l'objet d'une imputation inexacte. Ajoutons que « le contrôleur n'étant pas armé du droit de voto, « le ministre n'est pas obligé de tenir compte du « refus de visa qui serait opposé par cet agent. »

« M. Klotz, à l'appui de sa thèse, cite l'opinion non moins formelle de M. Gauthier, rapporteur général du budget devant le Sénat. Le système actuel se borne à assurer le contrôle des ordonnancements, à suivre dans chaque ministère la marche progressive des ordonnoncements. Cela est tout à fait insuffisant car ce qui importe avant tout, c'est « que le contrôle puisse arrêter la dépense irrégulière à la source

même, au moment où interviennent les adjudications, les marchés, devis, et autres actes ou faits de gestion de nature à engager les finances de l'Etat ». Ce qu'il faut en d'autres termes, c'est que le contrôleur « n'ait pas seulement le droit d'avertir le ministre intéressé de l'irrégularité budgétaire qui va se commettre mais qu'il ait encore l'autorité morale et les moyens d'action suffisants pour que le ministre, avant de passer outre au refus du visa du contrôle, ait la sensation nette et précise de la mise en jeu de sa responsabilité immédiate devant le Parlement » (1).

Afin de donner au contrôleur des dépenses engagées ces moyens d'action et cette autorité morale qu'il jugeait indispensable, M. J. Reinach proposait d'ajouter à l'art. 80 du projet un paragraphe additionnel ainsi conçu : « En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur en réfère au ministre des Finances ». L'honorable député attachait une grosse importance à ce texte additionnel. « Vous apercevrez, messieurs, disait-il, sans qu'il soit besoin d'insister, toute la portée de cette addition. Un contrôleur consciencieux qui a le sentiment du devoir, qui veut faire tout son devoir, se trouve en désaccord avec le chef du département ministériel auquel il est attaché : que deviendront ses remontrances, ses observa-

1. *J. Off. Déb. Parl.* Chambre, 2e séance du 11 avril 1911, p. 1974, col. 3.

tions, si vous ne lui donnez pas le droit, en désaccord, d'en référer à celui des ministres qui par sa fonction même est le gardien des intérêts du Trésor et dont le baron Louis disait que « sa première vertu c'est la férocité ».

Il nous semble qu'il ne faut pas exagérer la portée de cette addition. Si l'on remarque en effet, que l'art. 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 prescrivait au contrôleur, en cas de conflit avec le département ministériel auquel il est attaché, d'adresser ses avis non seulement au ministre intéressé mais aussi et directement au ministre des Finances, il ne semble pas que la nouvelle disposition proposée par M. Reinach soit une bien grande innovation. Seule la rédaction des deux textes diffère ; le mot « référer » donne peut-être une plus grande latitude au contrôleur au sujet de la communication à faire au ministre des Finances, mais c'est là certainement le seul résultat de l'addition proposée.

Là où M. J. Reinach innovait dans une très large mesure, c'est lorsqu'il proposait à la Chambre l'adoption de deux articles, 82 *bis* et 82 *ter*, destinés à préciser les conditions suivant lesquelles doit s'exercer le contrôle de l'exécution du budget et à donner aux Chambres le moyen de s'assurer que l'engagement des dépenses et l'exécution du budget se sont faits suivant les indications données par elles, lors du vote de la loi de finances.

Ces deux articles étaient ainsi libellés :

Art. 82 *bis* : « Dans chaque département ministériel où il existe un corps de contrôle financier, ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget. Dans les départements ministériels où ce corps n'est pas constitué, le contrôle de l'exécution du budget sera assuré dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre intéressé et du ministre des Finances.

La compétence des corps de contrôle s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'administration centrale que des services extérieurs.

Ils veillent à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services; ils signalent les abus, les erreurs et les fautes; recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel ».

Art. 82 *ter* : « Chaque année, le contrôleur des dépenses engagées, le corps du contrôle d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Les rapports, ainsi que les suites donnés aux observations et propositions qui y sont formulées, sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des Finances. »

Ces articles prévoyaient tout d'abord la création, dans les ministères où il n'existait pas, d'un corps

spécial de contrôle financier chargé du contrôle de l'exécution du budget. Ce service existait déjà, en 1911 dans cinq départements ministériels : les ministères des Finances, de l'Intérieur, de la Guerre, de la Marine et des Colonies. Ce sont là, certes, les départements ministériels où le contrôle de l'exécution du budget est particulièrement important mais, comme le disait M. Reinach, « il est important aussi dans les autres ». Un règlement d'administration publique devait déterminer par la suite, dans quelles conditions seraient formés ces corps nouveaux de contrôle.

Quelle allait être leur mission ?

Jusqu'ici ils avaient été chargés, dans les ministères où ils existaient, de contrôler la légalité de l'exécution du budget. M. J. Reinach, dans les articles sus-mentionnés, proposait une double innovation : 1° de leur donner le contrôle non seulement de la légalité, mais encore de l'utilité de l'exécution ; 2° les charger de renseigner les Chambres sur la façon dont les crédits ouverts par elles ont été dépensés.

Les corps de contrôle « doivent, disait-il, apprécier l'opération en elle-même et signaler au ministre les erreurs et les fautes permettant de mettre en jeu les responsabilités encourues ; ils doivent enfin — et c'est peut-être le but le plus important qu'ils aient à poursuivre — rechercher toutes les économies réalisables, non pas seulement pour réduire la charge lourde qui pèse sur le contribuable, mais aussi en vue de signaler l'emploi plus utile qui pourrait être

fait des crédits alloués par le Parlement ». C'était bien là l'affirmation de la nécessité d'un contrôle de l'utilité de la dépense.

L'honorable député, pour soutenir sa demande, démontrait cette nécessité en signalant certains faits prouvant que des crédits avaient été épuisés sans utilité aucune par certaines administrations, pour que « la constatation d'un excédent n'amène pas dans les budgets suivants des réductions qui seraient ou paraîtraient injustifiées » !

Comme corollaire de ce contrôle, M. Joseph Reinach demandait que des rapports étroits fussent établis entre les contrôleurs et les Chambres : celles-ci ayant tout intérêt à connaître les travaux de ceux-là. « Il nous a paru, disait-il, et sans doute il vous paraîtra également, que le contrôle à compétence étendue que nous vous proposons d'instituer doit être mis à contribution pour nous éclairer, nous édifier nous-même sur le bon emploi des crédits que nous votons ; il ne faut pas que les rapports de ce contrôle restent dans les cartons. Il faut qu'ils aillent à leur véritable adresse. Nous vous demandons donc de dire expressément dans la loi que ces rapports, ainsi que les suites aux observations et propositions qui y sont formulées, seront communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des Finances. Quand vos commissions financières ou celles du Sénat réclameront d'en prendre connaissance, ils leur seront communiqués par le ministère des Finances.

« Le ministère des Finances, je tiens à le dire très nettement, leur en devra communication comme il leur doit déjà communication de toutes les pièces qui intéressent soit l'établissement, soit l'exécution du budget ».

C'était là une nouveauté ; le Parlement, d'après le décret de 1893, n'était pas mis en relation avec le service du contrôle des dépenses engagées. Sans doute, l'art. 52 de la loi de finances du 28 décembre 1895 décidait que la situation des dépenses engagées de chaque exercice serait distribuée aux Chambres à l'appui du projet de budget de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice. Cette communication était, certes, des plus utiles et permettait de rapprocher un peu des faits le contrôle du Parlement, mais on ne pouvait attendre de cette publication d'une simple comptabilité de grands effets au point de vue de l'édification des Chambres sur les conditions dans lesquelles les crédits votés par elles avaient été employés.

Le Gouvernement et la Commission du budget ayant accepté l'amendement de M. Reinach, la Chambre en vota l'adoption.

§ 3

Discussion au Sénat et texte législatif.

Ces articles, qui devinrent les articles 170 à 174 du projet de budget présenté au Sénat, avaient en

résumé pour objet, d'une part, de donner la sanction législative aux attributions déjà conférées aux contrôleurs des dépenses engagées et de fortifier leur autorité en accroissant leurs attributions ; d'autre part, d'assurer le contrôle de l'exécution du budget en confiant à des corps spéciaux, indépendants des services d'exécution, le soin de chercher et de vérifier sur place si toutes les opérations se poursuivent dans les conditions les plus favorables pour le Trésor. Les articles 170 à 172 concernaient les engagements de dépenses proprement dits ; les articles 173 à 174 les opérations postérieures aux engagements

Lorsque ces articles furent examinés par la Commission des finances du Sénat, celle-ci demanda au ministre des Finances de préciser la portée des décisions qu'ils contenaient. Celui-ci fit une réponse qui est un commentaire officiel de la loi et synthétise parfaitement le système tel qu'il fonctionne actuellement :

« L'art. 170 confirme législativement les pouvoirs donnés au contrôleur, mais en les augmentant ; il ne suffit plus que les crédits soient disponibles ou que les calculs matériels soient mathématiquement exacts. Après cette première vérification, le contrôleur pourra discuter le mode même des évaluations et les principes sur lesquels reposent les calculs. Il pourra soumettre au ministre telles observations qu'il conviendra au sujet de l'imprécision des données ou de l'insuffisante rigueur des raisonnements ; il s'as-

surera également non seulement qu'il y a des crédits disponibles, mais encore que ces crédits sont bien affectés à la mesure envisagée et que celle-ci n'est pas en désaccord avec le vote des Chambres ou avec les indications fournies par les rapporteurs. Enfin il peut arriver que certaines mesures aient des répercussions en dehors du département ministériel qu'elles concernent et soient susceptibles de provoquer des revendications de la part d'autres administrations : le contrôleur des dépenses engagées, qui représente le ministre des Finances aussi bien que le ministre auprès duquel il est détaché, formulera son avis et ses observations sur ces conséquences possibles et, dans le cas où il y aurait désaccord avec le ministre qui propose la mesure, il en sera référé au ministre des Finances. Désormais donc, le contrôleur ne se préoccupera pas seulement de la possibilité de pourvoir immédiatement aux propositions des services, son examen portera également sur l'objet même de la dépense, sur sa conformité avec les votes du Parlement et sur ses répercussions financières.

« Mais il ne suffit pas que les propositions d'engagements de dépenses soient absolument régulières, il faut encore que ces engagements s'exécutent conformément aux propositions soumises au visa du contrôleur. D'où la nécessité pour ce dernier d'avoir communication des pièces de dépenses, des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement auxquelles ces documents sont annexés ; il pourra de

cette façon acquérir la certitude qu'aucun engagement n'a échappé à son visa et qu'aucun engagement visé par lui n'a été modifié à son insu. Tel est l'objet de l'article 171.

« Mais pour assurer, au moins dans la limite où il le peut, la conformité des engagements avec les autorisations parlementaires, il importe que le contrôleur ait suivi le budget depuis sa préparation jusqu'à son vote. L'art. 172 exige en conséquence que le projet de budget soit porté à sa connaissance et qu'il en fasse une étude qu'il résumera dans un avis transmis au ministère des Finances. » — Cet article ou plutôt cette première partie de l'art. 172 ne figure pas dans le texte définitif, nous verrons pour quelles raisons on l'a rejeté. — « Enfin le second paragraphe de l'art. 172 tend à combler une lacune de l'art. 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 relative aux restes à payer.

« Toutes ces dispositions ont trait à la régularité des engagements et ont pour but de donner aux contrôleurs toutes garanties pour l'exécution de la mission qui leur a été confiée en vertu des lois antérieures.. »

« Tout autre est la pensée qui a inspiré les articles 173 et 174. Il ne suffit pas, pour assurer une bonne gestion financière, que les engagements de dépenses soient maintenus, dans la limite des crédits ouverts et que ceux-ci reçoivent leur destination exacte, il faut encore veiller au bon emploi de ces crédits et éviter toute dépense inutile. Si des éco-

nomies peuvent être réalisées, il importe que le ministre intéressé en soit informé par un corps de contrôle à compétence générale et qui, sans participer aux services d'exécutions, puisse signaler en toute indépendance les inconvénients, peut-être parfois les abus, de tel mode d'administration ou les conditions onéreuses de certains marchés.

C'est par les rapports de ces contrôleurs que le ministre sera exactement renseigné ; il trouvera dans leurs observations et dans leurs critiques de précieuses indications au sujet des pratiques administratives à réformer et des améliorations ou simplifications à réaliser dans le fonctionnement des divers services extérieurs » (1).

La Commission des Finances, après examen des articles votés par la Chambre et après avoir reçu les éclaircissements demandés au ministre des Finances, proposa certaines modifications concernant notamment le choix des contrôleurs des dépenses engagées. Jusqu'ici liberté complète avait été laissée aux différents ministres et il en était résulté que, dans certains départements ministériels, les contrôleurs étaient en même temps ordonnateurs. M. Poincaré signalait la chose pour le ministère des Affaires ètrangères où, en 1910, on avait créé une direction chargée des services les plus divers et les plus

1. Réponse insérée au rapport général de M. Gauthier fait au nom de la Commission des Finances au Sénat. *J. Off.* Sénat, 30 mai 1911, annexe n° 174, p. 724 sq.

contradictoires. « L'administration, le contrôle, la comptabilité, disait-il, ont été réunis dans les mêmes mains. Il était aisé, sinon de pressentir tous les dangers, du moins de constater tous les inconvénients d'une organisation aussi paradoxale. — Si celui qui engage la dépense est aussi celui qui contrôle l'engagement et si, par surcroit, il est le chef de la comptabilité, les attributions les plus incompatibles sont arbitrairement confondues, la surveillance devient illusoire, les abus faciles et ils se multiplient rapidement » (1).

Cette confusion d'attributions enlevait au contrôle des dépenses engagées beaucoup de sa valeur ; en conséquence il parut indispensable à la Commission de spécifier que les contrôleurs des dépenses engagées ne pourraient être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses. « Il n'est pas admissible, déclarait-elle, que ces fonctionnaires puissent être appelés à contrôler leur propre service ».

La Commission des Finances proposait également une modification de l'article 82 du projet, devenu l'article 172 du texte voté par la Chambre. Cet article disposait que « les projets de budget et tous les projets de lois, décrets ou de règlements soumis à l'approbation du ministre des Finances devraient être accompagnés de l'avis du contrôleur des dépenses engagées ». Il ne pouvait entrer dans la pensée

1. *J. Off. D. P.* 1911. Sénat, annexe n° 165, p. 610.

de quiconque de demander aux contrôleurs un avis quant au fond sur ces différents projets et d'intervenir ainsi dans les attributions administratives du ministre des Finances. Leur visa leur était simplement demandé pour s'assurer qu'ils avaient eu connaissance de ces projets et leur permettre de les examiner afin d'en mieux suivre l'exécution. Toutefois, « afin de faire disparaître toute incertitude à cet égard », la Commission demanda la suppression de toutes les dispositions relatives à la transmission de ces projets aux contrôleurs.

Par suite d'une prudence un peu exagérée, nous semble-t-il, afin d'éviter toute confusion de pouvoir, la Commission demandait donc de restreindre sur ce point les facilités d'information du contrôleur ; d'un autre côté elle demandait de les augmenter. Elle estimait, en effet, que pour assurer un contrôle efficace, il importait que le contrôleur put se rendre compte que tous les engagements ont été soumis à son visa et que, de plus, les décisions prises ont été exécutées dans les conditions prévues. Pour assurer cette universalité du contrôle, l'art. 171 du texte voté par les Chambres décidait que les contrôleurs pourraient se faire présenter les demandes d'ordonnancement. La Commission des Finances proposait de transformer cette faculté en obligation et « d'exiger que toutes les ordonnances de paiement ou de délégation soient soumises au visa du controleur ».

En ce qui concerne la partie principale de l'amendement de M. Reinach touchant le contrôle de l'exé-

cution du budget, soit les articles 173 et 174, la Commission des Finances, dans son rapport au Sénat, en reconnaissait l'utilité, en adoptait le principe, mais réclamait pour cette question une étude plus approfondie et demandait la disjonction de ces articles. Toutefois, lors de la discussion, le rapporteur général et le ministre des Finances en demandèrent le rétablissement.

Les articles 170 à 174 du projet de budget voté par la Chambre furent adoptés sans discussion par le Sénat avec les modifications apportées par sa Commission. Ces modifications furent également ratifiées par la Chambre le 10 juillet 1911 et le texte définitif forme les articles 147 à 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Art. 147. — Les contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation des dépenses.

Lorsque des propositions d'engagement sont soumises à leur visa, ils les examinent au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités le contrôleur refuse son visa.

En cas de désaccord avec le département ministé-

riel auquel il est attaché, le contrôleur en réfère au ministre des Finances.

Art. 148. — Les contrôleurs des dépenses engagées donnent leur avis sur les projets de décrets, d'arrêtés et de décisions soumis au contre-seing du ministre des Finances.

Ils reçoivent communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement. Ils visent les ordonnances de délégation et de paiement.

Art. 149. — Est modifiée comme il suit la dernière phrase de l'art. 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 :

« L'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice est visé par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux.

Art. 150. — Dans chaque département ministériel où il existe un corps de contrôle financier ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget.

Dans les départements ministériels où ce corps n'est pas constitué, le contrôle de l'exécution du budget sera assuré dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre inté-

ressé et du ministre des Finances dans la limite des crédits ouverts au budget.

La compétence des corps de contrôle s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'administration centrale que des services extérieurs.

Ils veillent à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des divers services. Ils signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel.

Art. 151. — Chaque année, le contrôleur des dépenses engagées d'une part, le corps du contrôle d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des Finances ».

Ces dispositions furent complétées par un décret du 31 août 1911 ayant pour but de fortifier le service du contrôle des dépenses engagées et lui permettre de remplir le rôle qui lui était dévolu. Les contrôleurs des dépenses engagées jusque-là travaillaient isolément. M. Klotz prit l'initiative de les réunir en conférences périodiques sous la présidence du directeur général de la comptabilité

publique, leur facilitant ainsi des échanges de vue qui leur « permettront de se créer une jurisprudence commune, de coordonner leurs efforts avec ceux de l'administration des Finances, de renseigner plus complètement les ordonnateurs sur les conséquences de leurs actes et de rendre par suite plus efficace le contrôle préalable auquel le Parlement attache avec raison tant d'importance (1) ».

Le décret du 31 août organisait précisément ces conférences et décidait que les contrôleurs se réuniraient tous les trois mois en commission, au ministère des Finances, sous la présidence du directeur général de la comptabilité publique, afin de rechercher et proposer les mesures propres à assurer d'une façon exacte et uniforme l'application des diverses dispositions législatives qui concernent le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.

L'organisation de ces conférences, dont la présidence est donnée au Directeur général de la comptabilité publique, souligne bien l'intention de donner une certaine suprématie au ministre des Finances en matière financière. Cette tendance à accroître l'autorité du ministre des Finances s'est affirmée à différentes reprises lors des discussions relatives au contrôle de l'exécution du budget, mais jamais on a osé adopter la réforme radicale préconisée par M. Faure et par certains de ses collègues. Le con-

1. Rapport. *J. Off.* 3 septembre 1911, p. 7252. Cité par M. Laferrière. *R. de S. et L. F.* 1911, p. 392.

trôle de l'exécution du budget est resté un contrôle préalable dirigé contre les bureaux, plutôt qu'il n'est devenu un contrôle préventif dirigé contre le ministre. Nous allons essayer, d'ailleurs, de dégager les caractères généraux de ce contrôle de l'engagement tel qu'il fonctionne actuellement.

CHAPITRE IV

CARACTÈRES DU CONTROLE DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Dans l'étude des législations de 1890, 1903 et 1911, nous avons examiné les détails de l'organisation du service de contrôle, cherchons maintenant quels sont les caractères généraux de ce contrôle.

Dans son étude sur les dépassements de crédits, M. Morel ramène à deux ces caractères. Le caractère du contrôle de l'engagement, écrit-il, est double, c'est un auto-contrôle et un moyen d'information. Nous lui emprunterons cette division. La législation de 1911 n'existait pas, il est vrai, au moment où a paru cet ouvrage, mais la loi de finances du 13 juillet n'a pas changé, nous semble-t-il, la nature du contrôle de l'engagement, elle en a simplement accentué les caractères.

1° *Caractère d'auto-contrôle.* — « Ce contrôle, écrit M. A. Morel, constitue ce qu'on est convenu

d'appeler un auto-contrôle, autrement dit, il organise près du ministre ordonnateur un organe chargé de découvrir et mettre en lumière les irrégularités financières qui se préparent » (1). Tel est encore l'un des caractères du contrôle tel qu'il fonctionne aujourd'hui puisque, pas plus qu'en 1893, pas plus qu'en 1903, le législateur, en 1911, n'a déclaré prohibitif le veto du contrôleur. Celui-ci formule des observations, mais le ministre ordonnateur auprès duquel il est placé apprécie leur valeur, est libre de les suivre ou de passer outre. Ceci ne veut pas dire que le contrôleur soit un fonctionnaire inutile ; loin de là : il peut avoir en effet une grosse influence sur les décisions ministérielles en signalant les irrégularités qui, sans lui, auraient pu passer inaperçues et c'est précisément ce qui constitue l'auto-contrôle. Le ministre est un personnage souvent beaucoup plus occupé de ses fonctions politiques que de ses fonctions administratives. Celles-ci sont très nombreuses et, étant donnée la multiplicité et la complexité des services qu'il a sous ses ordres, il lui est matériellement impossible d'examiner attentivement toutes les pièces offertes à sa signature. Ce sont les chefs de service qui font la plus grande partie du travail et arrêtent la plupart des mesures : ils se bornent à solliciter l'approbation ministérielle. Le ministre, le plus souvent, signe de confiance. Il y a

1. A. Morel, *Les dépassements du crédit.* Thèse. Paris, 1906, p. 40.

deux ans à peine, lors du jugement de la fameuse affaire Hamon (1), M. Pichon faisait cette déclaration aux assises de la Seine : « Je n'ai jamais eu, disait-il, l'idée d'entrer dans le détail des affaires techniques que Hamon soumettait à ma signature, assuré que j'étais de leur parfaite régularité. D'ailleurs, même si j'avais voulu examiner le détail de ces affaires, j'en aurais été complètement empêché par les préoccupations, les soucis et les travaux qui pendant près de quatre ans ne m'ont pas laissé une minute de répit. Je n'aurais eu ni le temps, ni la compétence nécessaire pour accomplir une tâche d'un ordre aussi particulier qui se serait ajoutée à ma besogne écrasante de chaque jour » (2).

Ce que ne peut connaître le ministre, le contrôleur, grâce à la comptabilité qu'il tient, à l'examen minutieux des propositions de dépenses soumises à son visa, peut le découvrir et son rôle consiste à avertir son supérieur qui agit ensuite comme il le veut. Telle était l'une des caractéristiques du contrôle de l'engagement ; le législateur de 1911 l'a conservée, mais, tandis que primitivement le contrôleur ne pouvait signaler que des irrégularités d'ordre exclusivement financier, soit une fausse imputation, soit une erreur de calcul, il peut maintenant examiner la nature même de la proposition de

1. Haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères accusé de détournements.

2. Cité par M. Emmanuel Brousse. *J. Off.* 20 mai 1912. *D. P.* Chambre, p. 1154.

dépense, discuter les bases de l'évaluation, s'inquiéter de savoir si la proposition de dépense est conforme aux lois et règlements édictés en matière financière et à la loi de finances. S'il croit découvrir quelque irrégularité, il doit la mettre en lumière et mettre sur ses gardes le ministre dont il dépend.

Depuis 1911, son rôle ne se borne plus à examiner les engagements de dépenses avant qu'ils soient soumis à la signature du ministre, il doit désormais suivre l'exécution du budget dans tous ses détails et s'inquiéter de savoir si les administrations observent les lois, décrets et décisions ministérielles régissant le fonctionnement des services publics, rechercher les abus, les fautes et les erreurs commises par les différents services. C'est l'institution, à côté du contrôle préventif de l'engagement proprement dit, d'un contrôle de l'exécution complétant celui de l'engagement et permettant au ministre ordonnateur de mettre en jeu les responsabilités encourues.

Cette dernière partie des attributions nouvelles conférées aux contrôleurs par les articles 150 et 151 de la loi de juillet 1911 constitue une assez grosse innovation. Les contrôleurs des dépenses engagées ne sont plus maintenant exclusivement chargés d'une surveillance financière, mais encore d'un contrôle qui revêt le caractère d'un contrôle administratif. On a prétendu, et M. Marin en particulier, qu'il y avait « dans ce fait un empiétement manifeste sur l'initiative et la responsabilité des ministres ». « L'action des contrôleurs, dit l'honora-

ble député, était parfaitement légitime lorsque, s'exerçant sur les opérations budgétaires, elle se bornait à sauvegarder la responsabilité du ministre des Finances. Elle constitue maintenant une véritable atteinte à l'autorité ministérielle, parce qu'elle permet l'ingérence d'un agent étranger à l'administration dans les affaires du département. Le contrôleur des dépenses engagées, auparavant exclusivement financier, est maintenant un contrôleur d'ordre à la fois financier et administratif. En voulant augmenter l'autorité de ces agents, on les a fait sortir de leur véritable rôle. Il appartient aux seuls ministres intéressés de gérer leur service, de veiller à l'emploi opportun des deniers publics, eux seuls sont juges du fond des mesures administratives qu'ils prennent et la responsabilité comme l'initiative n'en appartient qu'à eux. L'intervention d'un délégué du ministre des finances dans ces diverses opérations constitue manifestement une atteinte à leur souveraineté ». Cette critique, nous semble-t-il, est un peu sévère. S'il est vrai qu'il eut été peut-être préférable de confier le contrôle de l'exécution du budget à des agents spécialisés autres que les contrôleurs des dépenses engagées, nous ne voyons pas comment l'existence de contrôleurs de l'exécution du budget chargés d'apprécier, au point de vue administratif, les actes du ministre auprès duquel ils sont placés, peut porter atteinte à la responsabilité de ce ministre, attendu que ce contrôle est dépourvu de toute sanction. Le contrôleur, par son immixtion

dans les mesures administratives prises par le ministre, peut peut-être lui inspirer la crainte de voir ses irrégularités dévoilées, c'est tout ce qu'il peut faire. Comment cette simple inspection pourrait-elle porter atteinte à l'initiative et à la responsabilité du ministre contrôlé ? Rien ne l'empêche de commettre l'irrégularité sinon la crainte de voir son acte dévoilé dans un rapport ultérieur, mais ce ne peut être là qu'une excellente chose.

Le contrôleur communiquant au ministre dont il dépend le résultat de ses recherches, est pour lui un auxiliaire précieux, mais il n'est jamais qu'un conseiller, ses observations ne s'imposent pas. En un mot on peut dire que le contrôle de l'engagement est un moyen pour le ministre de contrôler lui-même ses services par l'intermédiaire d'un fonctionnaire plus compétent que lui et qui cependant ne lui impose pas ses avis. Le contrôle de l'engagement reste ainsi essentiellement un auto-contrôle, par conséquent laisse au ministre contrôlé toute sa responsabilité et s'accorde avec tous nos principes constitutionnels.

2° *Caractère d'information.* — Le contrôleur communique ses observations en même temps au ministre ordonnateur et au ministre des Finances : « en cas de désaccord, dit l'article 147, avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur en réfère au ministre des Finances ». Est-ce à

dire que celui-ci va pouvoir s'immiscer dans l'administration de ses collègues et leur défendre au besoin d'engager telle dépense qui aura pour conséquence des dépassements de crédits ? Aucun texte ne donne au ministre des Finances ce pouvoir. Le législateur a peut-être espéré que, par ses conseils, il pourrait empêcher un dépassement de crédit, mais il nous semble que ce sera là un cas très exceptionnel. Si le ministre ordonnateur, averti par le contrôleur des dépenses engagées, persiste à vouloir engager une dépense irrégulière, c'est qu'il juge utile de le faire ; les arguments du ministre des Finances pourront peut-être le faire changer d'avis, mais ces arguments seront en tout cas strictement financiers. Le ministre des Finances pourra prévenir son collègue qu'il lui sera impossible plus tard d'effectuer le paiement et que la dépense se traduira par un dépassement de crédits, mais il est douteux qu'il fasse valoir aucun argument administratif. Le ministre ordonnateur pourrait lui répondre très justement : vous êtes moins compétent que moi pour juger de l'opportunité de la dépense que vous voulez m'empêcher de faire. Pourquoi donc cette obligation imposée aux contrôleurs d'envoyer leurs observations, qu'elles soient ou non favorables à la proposition examinée, en même temps au ministre ordonnateur et au ministre des Finances ? « C'est pour ce dernier, a-t-on répondu, un moyen d'information lui permettant de prendre les dispositions nécessaires pour l'aménagement ultérieur des

fonds ». Pour pouvoir équilibrer les entrées et les sorties, il faut que le ministre puisse prévoir les paiements qu'il aura à effectuer. Avertir le ministre des Finances de l'existence de la dette quelques instants seulement avant le moment où il devient nécessaire de la solder, serait l'exposer à ne pouvoir effectuer le paiement par suite du manque des fonds nécessaires. Ce serait exposer les services publics à de graves perturbations. Permettre au ministre des Finances de prévoir longtemps à l'avance les demandes de ses collègues, c'est lui donner le temps nécessaire pour aménager les fonds et empêcher tout retard dans les paiements ; c'est une sage précaution et une règle de bonne administration. De plus, dans le cas où il voit qu'il lui sera impossible de donner suite aux demandes de ses collègues, le fait que le contrôleur doit lui adresser ses avis en même temps qu'au ministre ordonnateur lui permet d'avertir celui-ci, alors qu'il en est encore temps, lorsque la dépense n'est pas encore engagée.

Déclarer ainsi au ministre ordonnateur qu'il ne pourra lui fournir les fonds nécessaires à payer une dépense irrégulière, n'est-ce pas empêcher ce ministre d'engager cette dépense, n'est-ce pas de la part du ministre des Finances une intervention dans l'administration des autres départements ministériels, intervention incompatible avec le principe de la responsabilité individuelle des ministres ? En aucune façon. Le ministre des Finances laisse son collègue

entièrement libre de prendre la décision qu'il lui plaira, il l'avertit simplement que cette décision n'est pas conforme à la loi de finances, qu'il ne pourra être satisfait à sa demande ultérieure de comprendre dans un décret de distribution mensuelle les fonds nécessaires au paiement de cette dépense irrégulière, et que des crédits supplémentaires devront être demandés au Parlement. Le ministre des Finances laisse son collègue libre de décider si ces crédits seront demandés par lui avant ou après l'engagement, libre d'agir régulièrement ou irrégulièrement.

Un simple coup d'œil sur les fonctions de notre « ministre de l'Equilibre » fera mieux apparaître encore la légitimité de cette intervention. Il est, en effet, non seulement ordonnateur pour les dépenses de son département, mais encore et surtout comptable suprême de tous les deniers de l'Etat ; comme tel, il est soumis à une responsabilité spéciale découlant des articles 151 et 152 de la loi de finances du 25 mars 1817 : « Les ministres ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux ; le ministre des Finances ne peut sous la même responsabilité autoriser les paiements excédents que dans les cas extraordinaires et urgents ».

Les fonctions du ministre des Finances étant ainsi dégagées, à quoi se résoud son intervention dans l'administration des autres départements ministériels ? A ceci : Avertir ses collègues de l'impossibi-

lité de payer une dépense irrégulière ; seulement, alors qu'antérieurement à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, il ne pouvait donner cet avertissement qu'au moment où les fonds lui étaient demandés, il le peut maintenant avant que la dépense ne soit engagée, alors qu'il est encore temps de le faire. Quels sont les principes constitutionnels qui pourraient s'opposer à une telle intervention ? Il n'y en a pas.

Depuis 1911, les contrôleurs n'adressent pas seulement leurs observations au ministre des Finances lors de l'engagement des dépenses, ils lui adressent encore chaque année, par l'intermédiaire des différents départements ministériels, un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. D'après les explications données par M. J. Reinach, auteur de la réforme, ces rapports ne sont pas établis pour l'édification personnelle du ministre des Finances, mais bien plutôt pour celle du Parlement, dans le but de permettre à celui-ci d'examiner comment ses prescriptions ont été suivies, et de faire cet examen, non plus au moment du vote de la loi de règlement, mais à une époque beaucoup plus rapprochée des faits. Il y a là une accentuation du caractère d'information du contrôle des dépenses engagées. Ces rapports annuels pourraient être pour le Parlement un moyen de contrôler les actes des ministres relative-

ment peu de temps après la passation de ces actes, d'organiser un contrôle *a posteriori* sérieux ; mais il est à craindre que ces rapports ne restent dans les cartons. Les commissions financières du Sénat et de la Chambre pourront en prendre connaissance, mais elles ne le feront pas d'une façon assez continue pour en retirer toute l'utilité possible. Pour que le contrôle de l'engagement devienne vraiment un moyen d'information pour le Parlement, il faudrait que ces rapports soient obligatoirement distribués aux Chambres et encore celles-ci, vu leur indifférence en matière de contrôle *a posteriori*, n'en prendraient-elles peut-être pas connaissance.

En résumé le contrôle de l'engagement, tel qu'il découle des lois de 1890, 1903 et 1911, présente deux caractères : celui d'être un auto-contrôle et un moyen de double information, en un mot c'est un contrôle préalable plutôt qu'un contrôle préventif et le but atteint, sinon poursuivi, est plutôt d'avoir empêché les bureaux d'abuser de la signature du ministre que de limiter les pouvoirs de celui-ci. La meilleure preuve en est que, lorsqu'on examine les conséquences pratiques du système, on s'aperçoit que les dépassements de crédits sont loin d'avoir disparu de nos finances. Le contrôle de l'engagement n'empêche ni les ministres ordonnateurs, ni le Gouvernement d'engager des dépenses irrégulières lorsqu'ils le veulent.

CHAPITRE V

CONSÉQUENCES PRATIQUES DU CONTROLE PRÉVENTIF DE L'ENGAGEMENT

Pour juger un système, rien n'est plus certain que d'examiner ses résultats pratiques. Mieux que les longues discussions théoriques, ils indiquent immédiatement s'il est efficace ou non. Afin de pouvoir juger le système du contrôle de l'engagement tel qu'il fonctionne en France, nous examinerons donc brièvement quelles ont été ses conséquences pratiques ; elles nous indiqueront quelle est ou plutôt quelle était sa valeur, car la législation de 1911 n'a pas encore porté tous ses fruits et ses résultats n'en sont pas connus ; mais, d'après l'analyse que nous en avons faite, il est permis de penser qu'ils seront semblables à ceux déjà obtenus, c'est-à-dire médiocres.

Le but que l'on s'était proposé en organisant un contrôle préventif de l'engagement des dépenses

était d'empêcher ces nombreuses irrégularités qui furent pendant tout le XIX^e^ siècle la plaie de notre régime financier et dont quelques-unes, que nous citions au début de cette étude, sont restés fameuses.

Ces irrégularités peuvent se ranger en deux groupes principaux suivant un ordre de gravité décroissante : les dépenses sans crédits et les virements de crédits ; elles sont loin d'avoir disparu, nous allons le montrer par quelques exemples récents.

Il ressort d'un rapport fait par M. Aimond (1) au nom de la commission sénatoriale des Finances que, voulant en 1910 augmenter de 12 millions environ (ce qui représente un capital de 400 millions) les traitements du personnel de l'Ouest-Etat, on a disposé de ces 12 millions sans s'occuper du Parlement, sans réclamer de vote régulier, ni au moment de la discussion du budget (2), ni par une demande de crédits supplémentaires. D'après ce rapport de M. Aimond, il résulte que c'est sur de simples décisions ministérielles des Travaux Publics, intervenues au cours de l'année 1910, que ces dépenses furent effectuées. Les dépenses, de plus, furent engagées sans que l'Administration des Finances fut, non pas consultée, mais avertie, alors

1. V. Rapport de M. Aimond inséré au *J. Off.* du 21 mars 1911 et *Economiste français* du 8 avril 1911.

2. Quelques-unes des mesures d'où découlent ces dépassements de crédits ont été prises avant le 8 avril 1910, date à laquelle le budget de 1910 a été définitivement voté.

que les mesures prises devaient recevoir leur plein effet vers le mois d'octobre ; ceci tendrait à prouver que, dans ce cas, le contrôle de l'engagement n'a même pas fonctionné comme moyen d'information. Quoi qu'il en soit, l'irrégularité est flagrante ; ce qui la souligne encore davantage, c'est que, lorsque l'on demande les crédits nécessaires au paiement de cette dépense, le paiement avait déjà été effectué et que les 12 millions touchés par le personnel ont été prélevés sur le chapitre du budget des chemins de fer de l'Etat qui comprend tous les crédits prévus au compte de l'exploitation. Dès lors les entrepreneurs, fournisseurs et créanciers de l'Etat en général auraient été lésés si les crédits n'avaient pas été votés avant le 31 mars de la clôture de l'exercice. Le dépassement de crédits était compliqué d'un virement de crédit effectué dans le but de forcer la main au Parlement.

En 1905, la Cour des comptes relève une dépense sans crédit qu'elle signalait en vain depuis 1899. Cette dépense était nécessitée par le paiement du traitement d'un inspecteur général de la pisciculture (7.015 fr. 80). Non seulement le Parlement n'avait jamais voté de crédits pour la création de ce poste, mais avait entendu le supprimer.

Ces dépenses sans crédit signalées au milieu de tant d'autres sont sans excuses : elles n'avaient aucun caractère urgent et rien, dans ces cas, n'empêchait les ministres de se soumettre à la règle de l'autorisation préalable. Il est au contraire des

cas exceptionnels où des difficultés diplomatiques exigent l'exécution de dépenses secrètes et où il faut éviter la publicité d'un débat devant le Parlement pouvant avoir, au point de vue extérieur, les plus graves inconvénients. Dans ce cas le Gouvernement engage les dépenses sans demander l'assentiment des Chambres. C'est évidemment irrégulier, mais il est presque impossible de faire autrement. Pour atténuer l'irrégularité, le Gouvernement demande généralement l'assentiment des présidents des Chambres, de la Commission du budget et de celle des Finances.

C'est ainsi qu'en 1906 on a engagé sans crédits 193 millions pour les dépenses militaires nécessitées par les conflits du Maroc ; de même en 1909, 42.658 fr. 28 ont été engagés sans crédits pour faire face aux événements qui se déroulèrent dans l'Adrar. D'ailleurs la Cour des comptes, tout en relevant ces irrégularités, admet qu'elles sont expliquées et largement justifiées par les circonstances exceptionnelles ou de force majeure qui les motivèrent.

A côté de ces dépassements de crédits qui apparaissent lors de l'examen des comptes, il existe d'autres irrégularités, peut-être moins apparentes et par cela même peut-être encore plus graves parce qu'il est plus difficile de les atteindre.

M. Emmanuel Brousse, dans un discours très documenté, signalait ces abus pour un ministère en déclarant que l'on pourrait les découvrir dans plu-

sieurs autres : « Au ministère des Affaires étrangères, disait-il, les pièces de dépenses sont établies de façon à dissimuler le véritable objet de la dépense ; le principal souci de ce département semble être non pas de justifier ses opérations, mais plutôt d'éviter qu'on les comprenne, et il use pour cela du procédé simple qui consiste à transformer les justifications en documents schématiques d'où tout renseignement est systématiquement éliminé. Grâce à ce procédé, on peut détourner de leur affectation les crédits accordés pour des circonstances extraordinaires ou dissimuler sous le couvert d'opérations régulières les combinaisons les plus anormales » (1).

Voici quelques-unes de ces combinaisons :

Au ministère des Affaires étrangères, des inspecteurs dont les postes sont prévus dans le budget et dotés de crédits sont nommés. L'acte d'engagement de dépenses, lorsqu'il passe entre les mains du contrôleur, est parfaitement régulier ; mais lorsqu'on va au fond des choses, lorsqu'on examine les mandats, les ordonnances, les pièces de dépenses et qu'on réclame des explications au ministère intéressé, on acquiert la certitude que les missions pour lesquelles des crédits importants ont été accordés n'ont jamais été remplies et que les inspections n'ont jamais été faites. Où sont passés les crédits ? On n'en sait rien ; probablement à couvir des dépasse-

1. *J. Off.* Ch. *D. P.* S. O. 30 mai 1902, p. 1153. Discours de M. Emmanuel Brousse *in extenso*.

ments de crédits ou à distribuer des gratifications !

D'ailleurs bien souvent dans ce ministère, les crédits sont dépensés de la même façon :

Un crédit de 25.000 francs est prévu pour l'acquisition de présents diplomatiques. On dépense l'argent, mais on ne peut découvrir quand les cadeaux ont été faits et il est impossible, d'après les renseignements fournis, d'identifier les véritables destinataires des présents. Sans aucun doute, cette somme a servi à couvrir des engagements de crédits autres que celui indiqué.

C'est là un fait bien peu grave relativement à celui-ci :

Les crédits alloués par la Chambre pour paiement des honoraires de l'architecte du ministère des Affaires étrangères sont de 2.217 francs. Un chapitre (chapitre 3) du compte de 1907 mentionne ces dépenses d'honoraires de l'architecte des Affaires étrangères, M. Chedamme, et annonce une dépense de 2.217 francs. Tout paraît donc régulier. Eh bien, tous renseignements pris, M. Chedamme reçoit en réalité 127.669 francs pour l'exercice 1909 et dans l'espace de deux ou trois ans, il touche plus de 300.000 francs.

Il ne paraît pas que ce soit là un fait exceptionnel ; toujours au même ministère des Affaires étrangères on fait des dépenses considérables pour l'ameublement, le chauffage, l'éclairage. On dépense en une année 23.885 francs de fleurs et 17.734 francs de menus ! : « En réalité, dit

M. Emmanuel Brousse, on utilise ces sommes pour parfaire les crédits refusés par la Commission du budget ou pour donner des gratifications ou des indemnités à certains hauts fonctionnaires du département » et il conclut, on conclurait à moins, à la parfaite inefficacité du contrôle.

« Vous voyez donc, dit-il, qu'il ne faut pas trop se reposer sur l'action du contrôleur des dépenses engagées, elle est platonique et n'empêche rien ».

Sur les pratiques financières usitées au ministère des Affaires étrangères, M. Marin a publié un long rapport (1) où il relève, à l'occasion de chaque chapitre du budget quelques-unes des habitudes condamnables. Les irrégularités relevées sont extrêmement nombreuses et la conclusion qui se dégage de ce rapport c'est que les règles essentielles de la comptabilité publique sont violées, non pas une fois de temps en temps, mais continuellement ; des irrégularités signalées depuis plus de 40 ans par la Cour des comptes sont encore commises journellement et cela, non par suite d'erreur ou de négligence, mais de la méconnaissance systématique des règles les plus certaines. « Dans le seul exercice 1907, écrit M. Marin, nous avons relevé plus de virements d'exercice à exercice et de chapitre à chapitre que la Cour n'en a signalé depuis 1870. On doit même

1. Rapport fait au nom de la Commission des comptes définitifs par M. Louis Marin. Ch. dép., session 1911, n° 1170. Annexe au procès-verbal du 11 juillet 1911.

se demander si ce mot « spécialité budgétaire a revêtu un sens très précis dans ce département ». Afin de dissimuler ces irrégularités on établit « une comptabilité en partie double, dont l'une est destinée à la Cour et au Parlement et l'autre, qui demeure clandestine, correspond aux opérations et aux besoins réels de ses services ».

Cette façon de procéder n'est sans doute pas spéciale au ministère des Affaires étrangères et il est permis de penser, à défaut d'enquête faite dans les autres ministères, que ces errements existent là aussi.

La conclusion à tirer, c'est que le contrôle de l'engagement n'empêche rien ou du moins presque rien.

D'ailleurs, mieux encore que ces faits isolés, la marche des crédits additionnels peut donner une idée de la valeur du contrôle des dépenses engagées; car, suivant l'expression de M. Stourm, « la majorité des crédits additionnels s'appliquent à des dépenses déjà engagées ou même déjà consommées sans crédits préalables » (1).

Or, depuis 1890, les crédits additionnels ne semblent pas diminuer, ni d'ailleurs augmenter; ils oscillent autour d'une certaine moyenne.

Les crédits additionnels s'élèvent :

1. Stourm, *Le Budget*, 5e édition, p. 505.

En 1890	149	millions
» 1891	183	»
» 1892	197	»
» 1893	159	»
» 1894	109	»
» 1895	78	»
» 1896	98	»
» 1897	191	»
» 1898	158	»
» 1899	173	»
» 1900	267	»
» 1901	223	»
» 1902	172	»
» 1903	139	»
» 1904	145	»
» 1905	183	»
» 1906	263	»

En 1907, 1908 et 1909 ils dépassent 200 millions.

Dans ces chiffres, nous comprenons non seulement les crédits additionnels proprement dits, c'est-à-dire les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires, mais encore les crédits complémentaires et les crédits spéciaux d'exercice clos.

Les crédits supplémentaires sont soumis à la règle de l'autorisation préalable, c'est-à-dire qu'ils doivent être autorisés par les Chambres préalablement à leur engagement, sauf dans des cas spéciaux, notamment lorsque les Chambres ne sont pas en

session. Alors les crédits sont ouverts par un décret qui doit être présenté à la sanction des Chambres dans la quinzaine de leur prochaine réunion.

Théoriquement donc, les crédits supplémentaires sont réguliers ou du moins devraient toujours l'être ; ils ne devraient pas servir à couvrir les dépassements de crédits. En fait, il n'en est pas toujours ainsi et, dans bien des cas, des crédits supplémentaires sont accordés par les Chambres alors que la dépense a déjà été engagée.

« A chaque instant, dit M. Pelletan dans un rapport sur les crédits supplémentaires, nos ministres et surtout nos ministres militaires engagent sciemment et volontairement des dépenses nouvelles sans avoir préalablement obtenu du Parlement les fonds nécessaires. Puis, quand il ne reste qu'à régulariser les paiements, ils viennent devant les Chambres et réclament des crédits supplémentaires qu'ils ont déjà employés, du moins en partie » (1).

Les irrégularités de ce genre étaient devenues tellement nombreuses, qu'un article 39 de la loi de finances du 26 décembre 1908 a essayé d'intervenir et a chargé le contrôleur des dépenses engagées d'adresser, à la fin de chaque trimestre, au ministre des Fnances et au ministre intéressé un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements peut rendre nécessaire au cours de l'exercice. Cet

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 12 décembre 1898. Cité par Morel.

article a décidé de plus, que les demandes de crédits supplémentaires adressées au ministre des Finances seraient désormais accompagnées de l'avis du contrôleur. Il ne semble pas que cette mesure doive produire de gros résultats ; car, dans le cas où les crédits supplémentaires servent à couvrir des irrégularités, la demande de crédits supplémentaires n'intervient qu'après la passation de l'acte d'engagement irrégulier et par suite l'examen fait par le contrôleur des dépenses engagées n'est qu'un contrôle *a posteriori* absolument inefficace.

Au contraire des crédits supplémentaires qui peuvent être soit réguliers, soit irréguliers, les crédits complémentaires sont toujours le résultat d'irrégularités. Ce sont des crédits de régularisation insérés dans la loi de règlement.

Les crédits complémentaires, si les règles de la comptabilité étaient strictement observées, ne devraient jamais exister. En effet, les crédits additionnels, pour les services à crédits limitatifs, doivent toujours être votés préalablement à l'engagement de la dépense ; pour les services votés, les crédits supplémentaires doivent être demandés assez tôt pour être accordés par les Chambres avant le 30 juin de la deuxième année de l'exercice. Dès lors, après cette date, tous les crédits nécessaires pour solder les dépenses engagées devraient être demandés et accordés.

Mais, en fait, les règlements de la comptabilité

sont méconnus et les crédits complémentaires ne sont pas rares.

Sur les comptes de l'exercice 1906, la Cour des comptes relève à la charge du ministre des Finances (chapitre 51, frais de trésorerie) et du ministre de la Guerre (chapitre 25, frais de déplacement) pour 143.128 fr. 79 de crédits complémentaires (1).

Le projet de loi de règlement de l'exercice 1907 contenait encore, bien qu'atténuée, la trace de ces irrégularités : l'art. 2 du projet propose l'ouverture, pour régularisation de dépenses effectuées au delà de crédits législatifs, d'un crédit complémentaire montant à la somme de 569 fr. 99 (service de l'instruction publique, chap. 79) (2).

Pour l'exercice 1908 la comparaison des crédits ouverts et des dépenses effectuées font ressortir, en fin d'exercice, des dépenses qui ont été payées au delà des autorisations budgétaires; dans la loi de règlement figure une demande de crédits complémentaires pour la somme de 1.508.414 fr. 75 qui se répartissent ainsi :

Ministère des Finances.

Pensions militaires de la marine et des colonies	125.396 fr. 39

1. *R. de S. et L. F.* 1909, p. 47.
2. *R. de S. et L. F.* 1910, p. 211.

Ministère de la Guerre.

Chapitre 20. — Manœuvres et exercices techniques	787.783 fr. 56
Chapitre 25. — Frais de déplacement	173.082 fr. 84
Chapitre 40. — Remonte et recensement des chevaux.	98.076 fr. 52

Ministère de la Marine.

Chapitre 31. — Constructions navales. Service général. Salaire .	321.305 fr. 36
Chapitre 45. — Construction d'un hôpital à Toulon (1)	2.770 fr. 48

Pourquoi les ministres n'utilisent-ils pas les voies légales leur permettant d'obtenir les crédits dont ils ont besoin ? Pourquoi présentent-ils au Parlement, lors du vote de la loi de règlement, des demandes de crédits complémentaires ? Uniquement parce qu'il s'agit de couvrir des dépenses non inscrites au budget et irrégulièrement engagées sans l'autorisation des Chambres qu'ils craignaient de ne pas obtenir. La Cour des comptes n'hésite pas à dire que ces crédits complémentaires servent à couvrir des dépassements de crédits, que c'est là le résultat le plus certain de leur emploi.

C'est une nouvelle preuve que le service du contrôle des dépenses engagées ne donne pas toute

1. *R. de S. et L. F.* 1911, p. 35.

satisfaction : il faut signaler toutefois, qu'avant 1900 les crédits complémentaires s'élevaient, chaque année, à une dizaine de millions ; qu'ils ont ensuite disparu pendant un certain nombre d'années pour réapparaître assez faiblement pendant ces derniers exercices. Faut-il voir là un résultat du contrôle des dépenses engagées ? On ne saurait trop se prononcer.

Une dernière catégorie de crédits rentrant dans les crédits additionnels tels que nous les avons compris, sont les crédits spéciaux d'exercice clos. Ils apparaissaient tous les ans avec une moyenne de 20 à 30 millions. Après la clôture de l'exercice qui a lieu au 30 juin de la deuxième année, il peut arriver et en fait il arrive que les dettes à la charge de l'Etat n'ont pas, pour diverses raisons, été payées ; cependant les droits du créancier subsistent toujours et il faudra nécessairement solder son compte. Voici comment la chose a lieu : Après la clôture de l'exercice, les ministres dressent des états nominatifs des dettes non payées. Les dettes inscrites sur ces états peuvent être ordonnancées immédiatement sans nouvelle ouverture de crédits, à condition que l'on reste dans la limite des reliquats des crédits budgétaires en fin d'exercice. Si la dette n'a pas été inscrite, et ceci peut arriver par suite de la négligence du créancier qui n'a pas fait valoir ses droits assez rapidement, l'ouverture du crédit est faite par décret, à la condition que la dépense

n'excède pas les limites du reliquat du crédit primitif (1).

Dans tous les cas où les dettes non payées à la clôture de l'exercice excèdent les limites indiquées, le Parlement doit ouvrir les crédits nécessaires par une loi spéciale, distincte des lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires sur l'exercice en cours.

Les crédits ainsi ouverts par le Parlement sont précisément les crédits spéciaux d'exercices clos dont nous parlons et qui s'élèvent chaque année à 20 ou 30 millions. L'allocation par le Parlement de tels crédits signifie clairement que les restes à payer dépassent le montant des annulations faites en fin d'exercice. Ces crédits signifient donc que l'Equilibre du budget a été rompu et impliquent l'existence d'irrégularités financières que le contrôle de l'engagement, s'il fonctionnait bien, devrait empêcher.

La marche des crédits additionnels indique donc bien la valeur du contrôle des dépenses engagées et, de par les résulats acquis, on est forcé de convenir que cette valeur n'est pas très grande, que le contrôle n'empêche pas grand chose. Aussi a-t-on essayé

1. Le ministre devrait évidemment opposer la prescription quinquennale si le créancier fait valoir ses droits cinq années après le début de l'exercice financier qui a vu naître ses droits.

de l'organiser sur des bases différentes de celles sur lesquelles il s'appuie actuellement. De nombreux systèmes ont été proposés, aucun n'a abouti, nous allons voir pourquoi.

TROISIÈME PARTIE

Des essais d'organisation d'un contrôle préventif de l'engagement efficace.

CHAPITRE PREMIER

DES DIFFICULTÉS D'ORGANISATION DU CONTROLE DE L'ENGAGEMENT

La tendance de la législation organisatrice du contrôle de l'engagement a été, nous l'avons déjà dit, d'augmenter l'indépendance et l'autorité du contrôleur vis-à-vis du ministre ordonnateur. Cependant celui-ci reste, nonobstant les avis du contrôleur et les conseils de son collègue des Finances, libre sous sa responsabilité d'engager les Finances de l'Etat au-delà des limites assignées par le Parle-

ment ; les dépassements de crédits restent toujours possibles.

Pourquoi le législateur n'a-t-il donc pas organisé un contrôle capable d'arrêter radicalement toutes les irrégularités budgétaires ? Pour cela, il eut suffi de charger du contrôle des engagements une autorité absolument indépendante, ayant une compétence étendue et dont le visa serait indispensable pour permettre au ministre d'engager la dépense. De nombreuses propositions en ce sens ont bien été déposées sur le bureau des deux Chambres, mais le Parlement s'est toujours refusé à les sanctionner. Pourquoi ? C'est qu'à l'adoption d'un tel contrôle des objections d'ordre constitutionnel et pratique ont été faites qui ont paru irréfutables : nous allons les examiner.

1° *Difficultés d'ordre constitutionnel.* — En organisant un contrôle préventif de l'engagement on peut avoir des buts différents.

On peut se proposer tout d'abord d'empêcher les bureaux d'abuser de la signature du ministre qui engage la dépense pour lui faire commettre à son insu un engagement irrégulier ; pour aboutir à ce résultat, il suffit de placer auprès du ministre un agent le renseignant sur les signatures à donner. C'est ce qu'ont fait en somme les différentes lois organisatrices du contrôle de l'engagement ; seulement, le pur système d'auto-contrôle demande que le contrôleur soit nommé par le ministre contrôlé.

tandis qu'actuellement cet agent est nommé conjointement par le ministre ordonnateur intéressé et par le ministre des Finances. Sous cet aspect d'autocontrôle, le contrôle de l'engagement ne peut heurter aucun de nos principes constitutionnels ; comment contester, en effet, au législateur le droit de placer auprès d'un ministre un fonctionnaire dont le rôle est de faciliter la tâche de ce ministre ?

Un second but peut être poursuivi par l'organisation d'un contrôle préventif de l'engagement : celui d'empêcher le ministre lui-même de faire l'engagement irrégulier. Pour aboutir à ce résultat, le seul moyen à employer est de placer auprès du ministre ordonnateur un agent indépendant de ce ministre ayant le pouvoir d'empêcher tout engagement irrégulier au point de vue financier.

Au premier abord, on ne voit aucun inconvénient à la création d'un tel agent dont la mission serait d'examiner la régularité de l'évaluation, de l'imputation, etc..., en un mot la régularité financière de la proposition de dépenses et ensuite de donner ou refuser son visa indispensable au ministre pour pouvoir engager la dépense. Il faut se demander quelles seraient les conséquences d'un tel état de choses.

Dans son étude sur les dépassements de crédits, M. A. Morel les a parfaitement indiquées : « Derrière la question purement financière, écrit-il, se dissimule en réalité une question de pure adminis-

solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et *individuellement* de leurs actes personnels ».

Le système du contrôleur agent du Parlement ou de la Cour des comptes et ayant pouvoir d'empêcher l'engagement, serait également contraire à nos principes constitutionnels, car il porterait atteinte à la responsabilité des ministres devant le Parlement.

Un troisième but, enfin, peut être poursuivi par l'organisation d'un contrôle préventif de l'engagement : celui d'empêcher le gouvernement tout entier de faire un engagement irrégulier. Pour atteindre ce résultat il faut, comme précédemment, placer auprès des ministres un fonctionnaire ayant pouvoir d'empêcher l'engagement irrégulier, mais alors le contrôleur ne doit plus être un agent du ministre des Finances, il ne peut dépendre que du Parlement ou de la Cour des comptes. A l'adoption de ce système, on se heurte aux difficultés d'ordre constitutionnel que nous avons déjà signalées, savoir : la responsabilité politique des ministres devant le Parlement.

De tout ce que nous venons de dire, on peut tirer une déduction logique qui semble s'imposer : étant donné que l'on pratique en France le système des constitutions rigides, c'est-à-dire que le législateur ne peut théoriquement faire aucune loi inconstitutionnelle, il y a impossibilité absolue pour lui d'or-

ganiser un contrôle véritablement préventif de l'engagement, un contrôle capable d'empêcher les ministres d'engager irrégulièrement les finances de l'Etat.

Nous ne croyons pas que cette difficulté d'ordre purement constitutionnel doive arrêter le législateur, si celui-ci est persuadé qu'un service de contrôle à compétence étendue et armé du veto prohibitif peut pratiquement donner de bons résultats au point de vue administratif et financier et faire disparaître de nos finances la plaie des dépassements de crédit.

Le principe de la responsabilité individuelle des ministres est certain : il est une des pièces essentielles du mécanisme du régime parlementaire que, d'une façon générale, ils agissent sous leur responsabilité. N'est-il pas possible cependant d'apporter à cette règle générale, ainsi qu'aux autres principes constitutionnels qui s'opposent à l'organisation d'un contrôle de l'engagement vraiment préventif, une exception, sans recourir à la procédure d'une revision constitutionnelle. En d'autres termes, qu'est-ce qui pourrait empêcher les Chambres de déclarer que, vu la nécessité d'un contrôle sérieux de l'engagement, le visa des contrôleurs sera désormais indispensable pour permettre au ministre d'engager la dépense ?

Rien, nous semble-t-il, sinon le respect de nos lois constitutionnelles et la crainte d'établir un précédent qui pourrait être suivi par les législations pos-

térieures. Mais ce respect et cette crainte ne doivent pas arrêter nos représentants car, dans plusieurs circonstances déjà, le législateur n'a pas craint, nous allons le montrer, de prendre des décisions inconstitutionnelles.

Il existe des lois qui ont donné compétence au gouvernement pour établir des taxes par décret : La loi du 29 mars 1887 porte que le gouvernement peut, « quand le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation publique, en l'absence des Chambres, suspendre en tout ou en partie » les effets de la loi établissant un droit de douane sur le blé. Celle du 13 décembre 1897, dite loi du cadenas, confère au gouvernement le pouvoir : « d'ordonner l'exécution immédiate de tout projet présenté par le gouvernement et tendant au relèvement des droits de douane » sur les objets d'alimentation. L'art. 3 de la loi du 29 mars 1910 permet au gouvernement par décret rendu en conseil des ministres « d'appliquer des surtaxes pouvant atteindre jusqu'au double des droits inscrits au tarif général... à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui appliqueraient à des marchandises françaises des surtaxes équivalentes ; à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui traiteraient les produits français moins favorablement que les produits d'autres Etats ».

Dans toutes ces hypothèses, le gouvernement a reçu d'une loi formelle, compétence pour réglemen-

ter des matières en dehors de cette loi. Les règlements rendus dans ces conditions par le gouvernement sont incontestablement des actes législatifs matériels, car il est impossible de dire ici qu'il intervient comme pouvoir exécutif pour régler les détails d'application d'une loi.

Qu'il y ait ici délégation de la puissance législative ou simple attribution de compétence, comme nous le pensons, peu importe ; ce qu'il faut retenir, c'est que le Parlement, lorsqu'il donne compétence au gouvernement pour légiférer en des matières où il doit intervenir lui-même d'après la constitution, viole la constitution.

Certains auteurs même, ont pensé que toutes les lois formelles qui donnent compétence au gouvernement pour réglementer une matière qui autrement aurait été réglée par le Parlement sont inconstitutionnelles. « Cette conséquence, dit M. Duguit, quelque logique qu'elle soit, est difficile à admettre ; on peut l'écarter en disant que si la constitution décide que le pouvoir législatif est exercé par les deux Chambres, elle ne contient pas une énumération des matières législatives et des matières réglementaires et que le Parlement peut toujours, sans violer la constitution, décider que telle matière sera réglementaire, que le gouvernement pourra la régler par décret et que l'art. 1er § 1er de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 doit s'interpréter au point de vue formel et signifier seulement

que toute décision votée par les deux Chambres a valeur de loi formelle ».

Mais M. Duguit ajoute aussitôt : « Si cette explication peut être donnée, la plupart du temps il est des cas où elle est difficilement acceptable, comme par exemple celui où une loi donne compétence au gouvernement pour établir des taxes par décret puisqu'il est certainement de principe constitutionnel, que tout impôt doit être établi par une loi formelle » (1).

C'est précisément le cas des lois de 1814, 1887, 1891, 1910 ; nous conclurons donc que ces lois ont apporté des exceptions au principe constitutionnel du vote de l'impôt par les Chambres.

Une loi, qui viendrait décider qu'un contrôleur armé d'un visa prohibitif sera placé auprès des ministres pour vérifier les engagements de dépenses, ne serait ni plus, ni moins inconstitutionnelle que les lois précitées donnant compétence au gouvernement pour établir certaines taxes. Par suite, nous n'admettons pas les objections constitutionnelles faites à l'organisation d'un contrôle préventif de l'engagement, et la seule question intéressante est de savoir si un contrôle ainsi organisé pourrait produire de bons résultats au point de vue pratique. C'est ce que nous allons examiner.

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*. 1911. Tome II, p. 461.

2° *Difficultés d'ordre pratique.* — Faisons, un instant, abstraction des principes constitutionnels qui s'opposent théoriquement à l'organisation d'un contrôle de l'engagement vraiment préventif. Supposons que les deux autorités co-existent : l'une, le ministre, chargée d'examiner la proposition de dépense au point de vue administratif, l'autre, le contrôleur, chargée d'examiner la même proposition au point de vue de sa régularité financière, que ces deux autorités soient respectivement responsables de leurs actes, l'une au point de vue administratif, l'autre au point de vue financier, et qu'elles soient absolument indépendantes l'une de l'autre dans leurs fonctions respectives ; quelles seront les conséquences pratiques de cette dualité dans l'examen d'une même proposition ?

Lorsque la dépense jugée opportune par le ministre ordonnateur sera en même temps jugée régulière par le contrôleur, elle sera engagée et les choses suivront leur cours normal ; mais il est impossible qu'il en soit toujours ainsi et des conflits ne manqueront pas de se produire. Il arrivera forcément que pour une question purement financière, soit inexactitude de l'évaluation, soit indisponibilité des crédits, soit fausse imputation, l'autorité chargée d'examiner la régularité financière des engagements refusera son visa et, comme nous avons supposé que le contrôleur et le ministre avaient même pouvoir dans leurs sphères différentes, celui-ci ne pourra passer outre.

Si, d'autre part, la dépense non autorisée par le

Parlement, pour laquelle le contrôleur a refusé son visa, est indispensable au bon fonctionnement des services publics, que va-t-il advenir ?

Le ministre n'a à sa disposition qu'un seul et unique moyen : demander aux Chambres des crédits supplémentaires. S'ils sont accordés assez tôt pour que le retard ne cause aucun trouble dans le fonctionnement des services publics, le contrôle aura produit d'excellents résultats. Si au contraire, le retard dans l'exécution des mesures proposées par le ministre, causé par la demande de crédits supplémentaires, a pour conséquence une catastrophe que l'on aurait pu éviter en agissant immédiatement, l'on aura, pour sauvegarder des règles posées en vue d'une bonne administration, sacrifié des intérêts peut-être considérables.

Donner à deux autorités les mêmes pouvoirs au sujet d'une même question à résoudre envisagée sous deux aspects différents, l'aspect financier et l'aspect administratif, peut donc aboutir à des conséquences pratiques absolument désastreuses. Cette situation est d'autant plus inadmissible que, plus un fait sera gros de conséquences, plus les ministres seront tentés à l'inaction dans l'espoir d'abriter ensuite leur responsabilité derrière le contrôleur qui n'aura fait que son devoir et strictement son devoir.

Pour éviter ces dangers, deux seules solutions sont possibles : ou bien donner au ministre le droit d'imposer sa volonté au contrôleur, mais alors « on fait

passer l'intérêt administratif avant l'intérêt financier et on retombe dans ce qu'on prétend être les errements du contrôle actuel de l'engagement » ; ou bien donner au contrôleur le droit de décider, sous sa responsabilité, en même temps de l'opportunité de la dépense et de sa régularité financière et d'imposer sa volonté au ministre, mais alors on fait passer l'intérêt financier avant l'intérêt administratif. L'on fait du contrôleur un personnage d'une très grande autorité se substituant au ministre lorsqu'il est en désaccord avec lui et pouvant engager les finances de l'Etat sans être astreint à la règle de l'autorisation préalable. On ne peut admettre un système aboutissant à de pareilles conséquences ; d'ailleurs, le corps de contrôle deviendrait rapidement une sorte de gouvernement examinant toutes les propositions de dépenses, tant au point de vue administratif qu'au point de vue financier, et l'on reviendrait à l'état de choses actuel.

Les difficultés d'ordre pratique s'opposant à l'organisation d'un contrôle vraiment préventif sont donc considérables et, si nous n'admettons pas les objections constitutionnelles faites à l'organisation du contrôle de l'engagement, nous sommes obligés de reconnaître que les objections de fait sont au contraire très sérieuses et semblent décisives. Ce sont cependant les difficultés d'ordre constitutionnel qui ont motivé le rejet de la plupart des projets de réorganisation déposés pendant ces dernières années

sur le bureau des deux Chambres. Ces projets, que nous allons brièvement exposer, peuvent se diviser en trois groupes : les uns proposent de confier le contrôle àune autorité indépendante et du gouvernement et du Parlement, les autres à une commission parlementaire, les derniers, enfin, au ministre des Finances.

CHAPITRE II

CONTRÔLE DE L'ENGAGEMENT CONFIÉ A UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE ET EN PARTICULIER A LA COUR DES [illegible]

Le Parlement vote le budget, le gouvernement est chargé de l'exécuter en conformité du vote des [illegible]. Afin d'assurer la conformité de l'exécution du budget avec la volonté des représentants de la Nation, il semble tout naturel d'organiser un contrôle de l'exécution et de confier ce contrôle à une autorité absolument indépendante qui soit [illegible] en dehors des pouvoirs politiques qui agissent généralement et les Chambres et les ministres. Comme, ce qui importe par dessus tout pour la régularité de l'exécution du budget, c'est surtout la régularité des engagements de dépenses, on a conclu qu'il fallait confier le contrôle de l'engagement à un organe intermédiaire susceptible d'exercer une [illegible] impartiale.

En ce sens on peut, semble-t-il, s'inspirer des exemples donnés par certains pays étrangers. Le législateur anglais n'a-t-il pas donné au contrôleur-auditeur général, sous la garantie d'une quasi-inamovibilité (il est nommé par la Couronne et ne peut être destitué que sur adresse des deux Chambres) le droit d'exercer un contrôle sur les sorties de fonds de l'Echiquier (Trésor anglais). Aucune *issue*, c'est-à-dire aucune sortie de fonds déposé en compte courant à la Banque d'Angleterre au nom de l'Echiquier, ne peut avoir lieu sans la signature du contrôleur-auditeur général. Celui-ci reçoit, au fur et à mesure des besoins, les réquisitions du bureau de Trésorerie. Après avoir examiné ces réquisitions, s'il est satisfait de leur correction, s'il reconnait qu'elles sont conformes au vote du Parlement, il contresigne l'ordre de laisser sortir les fonds de l'Echiquier. En somme, l'Angleterre confie le service des dépenses publiques à la suprématie du contrôleur-auditeur général, indépendant du pouvoir exécutif, chargé de faire respecter les ordres du Parlement.

Dans l'ancien royaume de Piémont (1), on peut encore trouver un exemple d'autorité complètement indépendante chargé du contrôle de l'exécution du budget : Un contrôleur général dont la charge avait été créée à la fin du XVI[e] siècle et dont les

1. V. Marcé. La Cour des comptes italiennes. *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, p. 273.

attributions avaient été fixées par un règlement du 28 juin 1730, devait apposer son visa sur toutes les lettres patentes du roi et sur toutes les décisions émanant des ministres. Lors de l'établissement du régime parlementaire, ces fonctions lui furent conservées par la loi du 23 mars 1853 : il devait enregistrer tous les actes du pouvoir exécutif. Un an plus tard, une loi du 31 octobre 1854 vint décider que ses attributions seraient exercées par une Cour des comptes qui, en 1862, se fondit avec la Cour des comptes d'Italie. Celle-ci, nous le verrons, exerce encore actuellement un certain contrôle sur l'exécution du budget.

Sans aller chercher des exemples à l'étranger, nous avons eu en France un fonctionnaire semblable. Une ordonnance du 18 novembre 1817, rendue sur l'initiative du comte de Corvetto, avait établi un « Directeur des dépenses ». Ce personnage devait exercer un contrôle vigilant sur tous les paiements pour lesquels son autorisation était nécessaire. Pécuniairement responsable des dépassements de crédits qu'auraient pu consacrer des ordonnances ministérielles émises en dehors des crédits législatifs, il devait déposer un cautionnement comme gage de sa responsabilité. L'existence de ce fonctionnaire fut éphémère, il exerça ses fonctions pendant quelques années à peine.

Ces quelques exemples prouvent qu'il est possible de confier le contrôle, sinon de l'engagement, tout au moins de l'ordonnancement, à un organe unique

jouissant d'une situation considérable et au-dessus de tout soupçon de partialité. Dans les pays démocratiques, en France tout particulièrement, on répugne à l'idée de donner une telle puissance à un seul homme ; aussi des publicistes (car jamais de projets de lois ne furent déposés en ce sens) ont-ils proposé de donner le contrôle de l'engagement à notre Cour des comptes.

Cette solution a été proposée à différentes reprises. M. Deschanel, dans un discours prononcé le 19 octobre 1891, se déclarait partisan de cette solution. M. Pascaud, dans un article de l'*Economiste français* du 17 avril 1897, préconise la même réforme (1) : « Pour remplir une telle mission, écrit-il, la Cour des comptes possède seule l'autorité, l'indépendance et l'impartialité nécessaires.,., sans doute ces attributions nouvelles n'auront pas à s'exercer lorsqu'il s'agira de dépenses permanentes... mais même ainsi réduites, elles seraient encore considérables, car les dépenses éventuelles et à base variable deviennent de plus en plus nombreuses dans nos budgets ». M. Stourm déclare que la situation de la Cour la désigne spontanément pour ce rôle. « Si la nécessité du contrôle préventif, dit-il, est admise, quelles mains doivent l'exercer ? Le ministre des Finances assume déjà chez nous une charge plus que suffisante pour l'autorité dont il est investi. Le Parlement ne pourra accaparer ce con-

1. *Economiste français*. 17 avril 1897, p. 514.

trôle préventif, conformément à certains projets contemporains, qu'au prix de la plus regrettable confusion des pouvoirs, renouvelant les pratiques de la Révolution. Reste donc alors, comme dernier recours, la Cour des comptes capable évidemment d'assurer ce rôle en France puisqu'elle le remplit ailleurs, exceptionnellement placée pour tenir tête aux ministres, étant pouvoir collectif étranger à la vie quotidienne des administrations de l'exécutif, collaborant déjà avec le Parlement, entourée d'un unanime respect, inspirant à tous une crainte salutaire. Les dépassements de crédits, si jamais ils trouvent leur maître, ne le trouveront que là : en dehors de l'intervention de la Cour des comptes ce ne sont que palliatifs ou combinaisons inquiétantes (1) ».

Le régime préconisé par ces auteurs se présente tout d'abord sous un jour extrêmement favorable, si l'on remarque la haute compétence des membres de la Cour, les puissants moyens d'information dont cet organe dispose puisque tous les comptes des comptables doivent lui être soumis, et enfin l'indépendance et le prestige des membres de ce tribunal.

A toutes ces considérations, s'ajoute un argument puissant : tous les actes des ordonnateurs doivent être examinés par la Cour des comptes lors du contrôle postérieur de l'exécution du budget. Pourquoi, dès lors, attendre la fin de l'exercice pour lui

1. Stourm, *Le budget*, 5e édition, p. 522.

soumettre ces actes, ne pas lui permettre de dévoiler l'irrégularité avant qu'elle soit commise et ne pas lui donner le pouvoir d'arrêter à leur source les engagements irréguliers. Pourquoi ne pas lui donner un contrôle préventif au lieu d'un vain contrôle postérieur ?

Aux raisons que nous venons d'exposer, les adversaires de la réforme opposent des arguments qui nous semblent décisifs.

« Si l'on attribue à la Cour des comptes le contrôle préventif des engagements, disait un avocat général près cette Cour, on détruit par là même son contrôle postérieur » car elle se trouvera engagée par ses propres décisions et ne pourra se dégager. De plus, le contrôle préventif exercé par la Cour des comptes porte atteinte, ou plutôt supprime la responsabilité des ministres. La Cour ayant pris les décisions au lieu et place du ministre, la responsabilité de celui-ci se trouve couverte, sa mise en jeu par le Parlement devient une impossibilité.

Le premier argument soulevé par les adversaires de la réforme est très grave ; en effet, lorsqu'une dissidence s'élèvera entre le ministre et la Cour, si le ministre cède, la Cour aura pris la décision à sa place et, à moins de faire preuve d'inconséquence, elle ne pourra se dégager. M. Stourm répond cependant que « le contrôle *a posteriori* ne sera en aucune façon vicié par l'approbation préventive des actes gouvernementaux, parce que cette approbation ne consistant qu'en une absence de refus de visa, c'est-

à-dire un acte négatif, ne saurait engager le jugement définitif » (1). Il nous semble que ce raisonnement est bien fragile et que, lors du contrôle *a posteriori*, la Cour des comptes, en relevant une irrégularité qui lui a échappé ou qu'elle n'a pas voulu signaler, hésitera, dans le premier cas, à déclarer qu'elle s'est trompée, ne pourra, dans le second, faire grief au ministre d'avoir accompli un acte qu'elle n'a pas cru devoir empêcher.

La deuxième objection présentée par les adversaires de la réforme est encore plus sérieuse. Nous avons vu, en effet, qu'il est impossible de donner à deux autorités différentes le droit de décider sur une question, en l'examinant à ces deux points de vue différents : le point de vue administratif et le point de vue financier ; qu'une seule autorité doit décider, sous sa responsabilité, et de l'opportunité de l'acte et de sa régularité financière. Supposons que la Cour des comptes présente des observations au ministre intéressé au sujet de l'irrégularité d'une dépense et que ce ministre cède, la Cour des comptes prendra la décision à sa place, aura fait un acte d'administration, la responsabilité du ministre sera couverte et le libre droit d'appréciation du Parlement n'existera plus.

Le contrôle de l'engagement exercé par la Cour des comptes, sous quelque forme qu'on l'organise, atténue la liberté de décision des ministres, par con-

1. Stourm. *Le budget*, 5e édition, p. 521.

séquent leur responsabilité et, de plus, nous dit M. Besson : « empiète jusqu'à un certain point sur le domaine du pouvoir législatif, en préjugeant ce que les Chambres doivent souverainement décider par le vote de la loi des comptes » (1).

Confier à la Cour des comptes le contrôle préventif de l'engagement des dépenses serait donc battre en brèche deux principes fondamentaux de notre régime politique : la responsabilité individuelle des ministres résultant de l'art. 6 de la loi du 28 février 1875 et la séparation des fonctions.

Nous avons admis qu'une loi pourrait apporter des exceptions à ces principes, mais les conséquences pratiques d'une telle réforme doivent empêcher de le faire : la responsabilité ministérielle serait remplacée par une responsabilité collective qui, pratiquement, ne pourrait jamais être mise en jeu. L'on aboutirait à une irresponsabilité de fait en même temps que l'on entraînerait notre Tribunal des comptes dans l'arène politique où l'examen des mesures soumises à sa haute appréciation ne manquerait pas de l'entraîner.

Nous ne croyons donc pas que le contrôle de l'engagement puisse être, sans dangers, confié à notre Cour des comptes ; mais, dira-t-on, le contrôle de l'engagement est, dans différents Etats, exercé par la Cour des comptes et ces Etats sont soumis comme nous au régime parlementaire. Comment concilier

1. Besson, *Contrôle des budgets*, p. 599.

ces deux faits ? On cite immédiatement l'exemple de la Belgique et de l'Italie.

En Belgique, l'art. 14 de la loi du 27 octobre 1846 sur la comptabilité publique donne à la Cour des comptes un certain contrôle en matière de finances : « Aucune ordonnance, dit cet article, n'est acquittée qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes ».

L'on remarque immédiatement ici qu'il ne s'agit pas du contrôle de l'engagement, mais d'un simple contrôle de l'ordonnancement. Les ordonnateurs ne soumettent à la Cour des comptes que leurs ordonnances de paiement. Celle-ci ne donne son visa qu'après avoir reconnu la régularité de ces ordonnances.

Si la Cour refuse son visa, le ministre ne peut passer outre, l'ordonnance de paiement est alors soumise au Conseil des ministres qui en délibère et s'il croit devoir passer outre, la Cour est obligée d'enregistrer, mais avec réserves et ces réserves sont soumises aux Chambres, accompagnées d'observations motivées.

La Cour des comptes belge n'a donc qu'un simple contrôle de l'ordonnancement et encore ne possède-t-elle pas un visa absolument prohibitif. Le dernier mot appartient aux Chambres.

En Italie (1), la Cour des comptes organisée défini-

1. V. Marcé, *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques* année 1890, p. 270 à 289.

tivement par la loi du 14 août 1852 joue un rôle extrêmement important, ses attributions sont nombreuses et complexes.

Elle a, en même temps que des attributions de contrôle ayant un caractère en quelque sorte constitutionnel, une foule d'attributions administratives et enfin des attributions juridictionnelles assez analogues à celles de la Cour des comptes française.

Nous laisserons de côté ces dernières qui n'offrent pour nous aucun intérêt et nous ne nous occuperons que d'une partie de ses attributions de contrôle : le contrôle des décrets royaux et le contrôle préventif de l'engagement.

D'une manière générale, la Cour des comptes italienne doit enregistrer tous les décrets royaux. Ceci résulte de la loi organique du 14 août 1862 : « Tous les décrets royaux, dit l'article 13 de la loi, quel que soit le ministère dont ils émanent et quel qu'en soit l'objet, sont présentés à la Cour pour qu'elle y appose son visa et en opère l'enregistrement ».

Cet enregistrement des décrets royaux ne constitue pas seulement une formalité ; le but de ce contrôle est d'assurer la légalité des actes du pouvoir exécutif, d'examiner si les décrets sont conformes aux lois et règlements en vigueur.

La Cour des comptes ne peut cependant examiner l'opportunité de la décision : si le gouvernement la juge indispensable au bon fonctionnement des services publics, il peut passer outre et obliger la Cour

à enregistrer avec réserves. Ceci résulte de l'art. 14 de la loi de 1862 qui stipule que « lorsque la Cour reconnaîtra contraire aux lois et aux règlements un des actes ou décrets qui lui sont présentés, elle refusera son visa par une délibération motivée. La délibération sera transmise par le président au ministre intéressé et, si celui-ci persiste, sera examinée par le conseil des ministres. Si celui-ci décide que l'acte ou le décret doit être mis à exécution, la Cour sera appelée à délibérer (toutes sections réunies) et, si elle ne reconnaît pas que le motif de son refus n'existe plus, elle ordonnera l'enregistrement et apposera son visa avec réserve ».

Tous les actes du Pouvoir exécutif, qu'ils entraînent ou non des conséquences financières, doivent donc recevoir le visa de la Cour des comptes ; mais en ce qui concerne les actes entraînant des conséquences financières, les pouvoirs de la Cour des comptes ont encore été renforcés. L'art. 19 de la loi italienne de 1862 pose le principe du contrôle préventif de l'engagement des dépenses : « sont présentés à la Cour des comptes, pour qu'elle y appose son visa et les fasse transcrire sur ses registres, tous les décrets qui approuvent des contrats ou qui autorisent des dépenses, quelle qu'en soit la forme ou la nature ; tous les actes de nomination, promotion et déplacement de fonctionnaires et ceux qui confèrent des traitements, des pensions et autres assignations à la charge de l'Etat ». Ce principe a ensuite été développé et précisé par l'article 306 du règlement

sur la comptabilité générale de l'Etat du 4 septembre 1870 : « Les dépenses à la charge de l'Etat doivent être préalablement autorisées par décret ministériel visé et enregistré par la Cour des comptes ».

Tous les actes du gouvernement sont donc soumis à la Cour des comptes, sauf quelques exceptions indiquées par la loi de 1862 ; mais les pouvoirs de la Cour n'ont pas toujours la même étendue. Pour tous les actes n'intéressant pas l'exécution du budget, le gouvernement peut exiger, nous l'avons vu, l'enregistrement avec réserve ; pour ceux, au contraire, entraînant des conséquences financières, le refus de la Cour est indiscutable et insurmontable car elle ne peut être astreinte à viser le mandat de paiement qui serait la conséquence d'un engagement irrégulier. Elle peut donc arrêter à sa source même toute irrégularité financière et empêcher tout dépassement de crédits. La Cour des comptes italienne, conclut-on, exerce un contrôle préventif très sévère sur tous les engagements de dépenses.

Ce raisonnement semble logique au premier abord, mais il fait abstraction d'un autre contrôle préventif fonctionnant antérieurement et qui influe considérablement sur le contrôle confié à la Cour des comptes.

Lorsque le décret ou la proposition de dépense est soumis à la Cour des comptes, revêtu de la signature ministérielle, il a déjà subi un premier contrôle exercé par un service de comptabilité dépendant du

ministre dont ce décret émane. D'après l'art. 196 du décret du 4 mai 1885 sur la comptabilité publique, « les bureaux des administrations centrales doivent communiquer à leurs comptabilités respectives tous les contrats, conventions ou actes quelconques dont il résulte des engagements pris sur les chapitres du budget ou des charges incombant à l'Etat, afin que le chef de la comptabilité, s'il n'y trouve aucun empêchement, y appose son visa et en prenne note sur le registre des engagements ». Le chef de la comptabilité existant au sein du ministère examine donc le projet ou l'acte soumis au service de comptabilité, recherche ses conséquences financières, compare le montant de la dépense à effectuer aux disponibilités de crédit, dont la somme lui est fournie par le registre spécial où les dépenses doivent être inscrites au fur et à mesure des engagements.

Si tout lui parait régulier, le chef de la comptabilité appose son visa et le projet est transmis au ministre qui le signe ; s'il relève au contraire quelque irrégularité, il refuse son visa et en réfère au ministre intéressé. Celui-ci apprécie alors en connaissance de cause si le refus de visa est fondé au non ; il peut donner l'ordre de passer outre, auquel cas, le directeur du service de comptabilité doit donner son visa en spécifiant les conditions et circonstances dans lesquelles il le donne.

Comme on le voit, il y a grande analogie entre notre système de comptabilité des dépenses engagées et le système italien. Ce qui l'accentue encore

davantage, c'est qu'en Italie comme en France, le chef de la comptabilité est nommé après entente du ministre du Trésor et du ministre intéressé.

Ceci posé, l'art. 196 *in fine* du décret du 4 mai 1885 dispose que « la Cour des comptes refusera d'enregistrer les actes sus-mentionnés qui lui parviendront sans le visa obligatoire du chef de la comptabilité ».

Par suite du contrôle préventif s'exerçant au sein des ministères, on aperçoit dès lors comment il se fait que le contrôle préventif de la Cour est tout à fait secondaire : en fait celle-ci examine simplement si la formalité du visa donné par le contrôleur a été remplie. Lorsqu'on lui présentera un décret, elle n'examinera pas s'il y a dépassement de crédit, ni si les imputations sont exactes; elle ne refera pas le travail du chef de la comptabilité, elle examinera simplement s'il a donné son visa.

Telle est l'organisation italienne en ce qui concerne le contrôle des engagements; elle ne peut donc servir de modèle aux projets, dont le but serait de donner à la Cour des comptes française un contrôle vraiment préventif de l'engagement avec veto prohibitif.

L'état des finances de l'Italie n'est pas, d'ailleurs, un encouragement à aller chercher des exemples chez elle : les dépassements de crédits sont peut-être aussi nombreux chez nos voisins qu'en France, et bien souvent il a été question, au Parlement italien, d'organiser un contrôle nouveau de l'engagement ; c'est la meilleure preuve que celui fonction-

nant actuellement ne donne pas tous les résultats désirés. Il y a cependant des parlementaires français qui pensent que c'est dans ce sens qu'il faudrait chercher un remède aux maux qui rongent nos finances. Le 11 avril 1911, M. J. Reinach ne disait-il pas à la Chambre : « Nous ne vous proposons, par l'amendement en discussion, que de fortifier les contrôles actuellement existants. Nous serons probablement amenés sous peu à vous demander davantage, à vous proposer notamment la transformation de la Cour des comptes sur le modèle de celle d'Italie, qui ne s'occupe pas que de vérifier des additions, mais qui fait porter ses investigations à la fois sur les chiffres et sur les faits ».

Mais aucune proposition de ce genre n'a encore été déposée.

CHAPITRE III

CONTROLE PRÉVENTIF CONFIÉ AU PARLEMENT

Les représentants du pays votent l'impôt et autorisent le gouvernement à en dépenser le produit, en lui indiquant les objets pour lesquels les dépenses devront être faites. Ils donnent ces indications dans la loi de finances qui devrait être le guide du gouvernement, puis se désintéressent de l'exécution jusqu'au vote de la loi de règlement. Est-il bon qu'il en soit ainsi ? « Le vote du budget est un leurre, disait M. Brisson, si la Chambre se désintéresse de son exécution... Les ministres ont toutes facilités, grâce à l'élasticité des chapitres, pour engager des dépenses non autorisées ».

Inquiétés de ce cri d'alarme poussé par l'un des leurs, des parlementaires ont déposé des projets tendant à donner le contrôle à une commission émanant du Parlement ; ils invoquaient en même temps les traditions révolutionnaires.

Une des causes immédiates de la Révolution française a été la situation inextricable dans laquelle se trouvaient les finances publiques à la fin du XVIII[e] siècle. Le gouvernement de la monarchie avait donné lieu en cette matière aux abus les plus graves. Aussi le premier souci de la Constituante a-t-il été de laisser à l'administration active une part très minime dans la gestion des deniers publics. Elle décida donc « que l'Assemblée nationale recevrait et apurerait définitivement les comptes de la nation ».

Mais l'Assemblée, tout en désirant exercer une surveillance constante sur l'administration des deniers publics, ne pouvait assumer une aussi lourde tâche ; en conséquence, elle créa par un décret du 30 mars 1791 « un bureau de Trésorerie » composé de six commissaires nommés par le roi, mais non révocables par lui. Ce bureau ne fonctionnait que sous la surveillance de l'Assemblée représentée par un comité des Finances, sous la direction duquel se trouvait le bureau ; de plus, trois représentants de la nation devaient assister aux délibérations et avaient le droit de se faire communiquer toutes les pièces. Les pouvoirs de ce bureau étaient extrêmement étendus et il avait certaines attributions au point de vue spécial du contrôle préventif, notamment pour l'ordonnancement des dépenses. La régularité des ordonnances de paiement devait être examinée par trois au moins des commissaires de la Trésorerie.

Cette organisation subsista sous les Assemblées qui suivirent, et dura jusqu'en l'an IX. Alors un arrêté des Consuls du 29 frimaire décida que les abus seraient désormais dénoncés au gouvernement.

Les conséquences du système furent d'ailleurs déplorables. Il est à peine besoin de rappeler la pénible situation financière dans laquelle se débattirent les gouvernements successifs de la Révolution. Au point de vue financier l'échec fut lamentable, au point de vue administratif peut-être plus déplorable encore. Les différents comités analogues à celui des finances finirent par absorber toute la puissance politique. Les pouvoirs du ministre, ceux du législateur n'existaient plus devant ceux des commissaires. Le comité des Finances présentait le budget, l'exécutait, le contrôlait ! Le résultat fut la banqueroute.

L'expérience n'était pas faite pour encourager à essayer de nouveau le système, cependant à la séance du 19 juillet 1881, M. Brisson invoquait ces précédents : « Les hommes qui ont fondé chez nous la liberté, disait-il, furent unanimes à penser que le pouvoir législatif devait exercer une action directe et souveraine sur la comptabilité publique. De 1791 à l'an IX, le droit de voter l'impôt ne marcha point sans son corollaire indispensable : les mandataires des contribuables surveillaient l'emploi des deniers » (1) ; puis il soumettait une proposition tendant à la création d'un « bureau de

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 19 juillet 1881.

comptabilité » nommé par la Chambre elle-même, composé de députés et soumis à l'autorité du président de la Chambre et de la Commission du budget. Ce bureau, auquel on proposait de confier le contrôle préventif de l'engagement, aurait eu pour mission de surveiller la gestion financière des ministres, aurait eu le droit pour s'éclairer de procéder à des enquêtes et de se faire communiquer toutes les pièces qu'il jugerait nécessaire. Toutefois il devait veiller à ne pas s'ingérer dans l'administration proprement dite et à ne point empiéter sur les attributions de la Cour des comptes.

La législature touchait à sa fin lorsque ce premier projet fut déposé ; il ne vint pas en discussion ; mais il fut repris l'année suivante par M. Rivière sous le titre de « Proposition de loi ayant pour objet d'établir un bureau de comptabilité chargé d'exercer sous l'autorité du Président de la Chambre et de la Commission du budget un contrôle sur la gestion des ordonnateurs des dépenses publiques » (1). Le bureau de comptabilité devait être composé de 12 membres nommés par les Chambres. Il devait examiner la légalité de la dépense, sa régularité au point de vue financier et exercer son contrôle sur les ordonnateurs.

Ce projet n'est jamais venu en discussion et la chose ne semble pas devoir être regrettée, car l'adoption du système eut entraîné peut-être les mêmes

1. *J. Off. D. P.* Chambre, annexe n° 1393.

résultats que sous la Révolution. Le bureau de la comptabilité aurait pris peu à peu une part prépondérante dans l'administration, et les ministres auraient vu diminuer peu à peu leur autorité personnelle.

La proposition Brisson-Rivière était impossible à mettre en pratique sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs ; aussi ne fut-elle pas reprise. Mais au sein du Parlement, l'idée que le contrôle de l'exécutiondu budget doit appartenir aux représentants du peuple avait conservé des partisans et ils essayèrent d'élaborer un système conciliant leurs idées et le principe de la séparation des pouvoirs. M. Bozerian se fit leur porte-parole dans une proposition de loi qu'il déposait à la Chambre le 14 mai 1895. Ce projet était conçu sous une forme assez ingénieuse : au commencement de son exposé, l'honorable député exposait le système de contrôle préventif fonctionnant dans le budget départemental.

Dans les départements, l'analogue du pouvoir législatif est confiée au Conseil général et le pouvoir exécutif au préfet. Ces deux autorités exercent en matière budgétaire deux fonctions distinctes. La première vote le budget ; la seconde l'exécute, mais le préfet doit rester dans les limites indiquées par le Conseil général : « Le préfet, dit l'art. 84 du décret du 12 juillet 1893, ne peut sous sa responsabilité engager aucune dépense, avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un crédit

régulier ». Les pouvoirs respectifs de ces deux autorités, en matière de finances départementales, sont donc assez analogues aux pouvoirs du Parlement et des ministres pour les finances de l'Etat ; mais, dans les finances départementales, le Conseil général ne laisse pas complètement au préfet l'exécution du budget ; il intervient constamment en matière de dépenses par l'intermédiaire de la commission départementale. Cette commission doit donner son avis sur la régularité budgétaire des actes du préfet, leur conformité avec les déclarations du Conseil général.

La commission départementale suit donc pas à pas l'exécution du budget et, afin qu'elle puisse être informée à temps, le décret du 12 juillet 1893 a étendu au département la comptabilité qu'un décret de la même année venait d'organiser pour le budget de l'Etat : « Le préfet, dit l'art. 84, tient un carnet de dépenses engagées destiné à établir la comparaison entre les engagements de dépense et les crédits correspondant dont le montant ne doit jamais être dépassé.

« Le carnet indique par articles d'une part, le montant des crédits alloués par le budget primitif ; les modifications dont le crédit a été l'objet d'autre part, ainsi que le détail des dépenses successivement engagées ».

La loi du 10 août 1870 avait prévu le cas de conflit avec le préfet : « En cas de désaccord entre la commission départementale et le préfet, l'affaire

peut être renvoyée à la prochaine session du Conseil qui statuera définitivement ». Dans le cas de veto de la part de la commission départementale, on doit donc toujours aboutir à saisir le Conseil général.

Après avoir fait remarquer le rôle joué par la commission départementale dans les finances du département, M. Bozerian se demandait pourquoi ne pas prendre exemple sur cette organisation : « Le rouage qu'il faudrait charger du contrôle de l'engagement existe déjà, écrivait-il, c'est la commission du budget chargée déjà d'une certaine partie du contrôle parlementaire, puisqu'elle doit donner son avis sur les demandes de crédits additionnels ». En pratique, il est vrai, il n'existe jamais deux commissions du budget fonctionnant simultanément. Celle qui devrait théoriquement donner son avis sur les demandes de crédits additionnels s'est dissoute et délègue ses pouvoirs sur ce point à la commission du budget de l'année suivante ; mais à cette difficulté il existe un remède très simple : « il suffirait d'étendre les pouvoirs de la commission en les prolongeant jusqu'à l'expiration de l'exercice pour laquelle elle a été instituée... » « Quoi de plus logique, concluait M. Bozerian, de plus rationnel que chaque commission du budget surveillât l'emploi des fonds qui ont été votés sur ses propositions ? Qui donc connaîtra mieux les prévisions, les charges et les besoins de l'exercice » (1) ?

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 14 mai 1895, annexe 1134.

Pratiquement, la commission serait divisée en onze sous-commissions, chacune d'elles serait particulièrement chargée de la surveillance d'un ministère et serait aidée dans ce travail par un conseiller référendaire ou un auditeur à la Cour des comptes. Ces sous-commissions siégeraient d'une façon permanente auprès des ministres et surveilleraient l'exécution du budget voté sur leurs propositions. L'honorable député terminait enfin son projet en formulant la même réserve que MM. Brisson et Rivière : les sous-commissions devraient s'en tenir à un rôle tout passif, elles devraient mettre un frein aux dépenses budgétaires, tout en évitant soigneusement de se mêler à l'administration active.

Le projet fut rejeté par les Chambres comme contraire à deux des principes de notre droit constitutionnel : la séparation des pouvoirs et la responsabilité ministérielle.

L'insuccès de M. Bozerian ne découragea pas cependant les partisans d'un contrôle préventif de l'engagement exercé par le Parlement et, le 18 mars 1907, M. Adrien Veber déposait un projet de résolution contresigné par un certain nombre de ses collègues (1). Ce projet tendait à faire passer le contrôle de l'exécution du budget dans la main du Parlement, cela au moyen de la nomination de commissions permanentes de contrôle, en nombre égal à celui

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 18 mars 1907, annexe n° 861. V. également *R. de S et L. F.* 1907, p. 220.

des ministères et des sous-secrétariats d'Etat. Dans son exposé des motifs, M. Adrien Veber prétend le contrôle actuellement existant absolument insuffisant : « Le contrôle de l'usage des crédits alloués, dit-il, n'est fait par personne et le contrôle de l'exécution des décisions parlementaires et de l'utilisation des fonds budgétaires n'existe pas ». A l'appui de son opinion, il cite cette phrase de M. Brisson : « La Chambre discute des prévisions, vote des dépenses probables, mais en réalité la dépense faite ou qui se fait lui échappe, nul n'est là pour vérifier si la pensée qui a présidé à la confection du budget a été fidèlement obéie..... ; lorsque le législateur règle un exercice, il enregistre purement et simplement des résultats ».

M. Veber conclut à la nécessité de donner ce contrôle au Parlement : « Le contrôle général et particulier qui devrait être minutieusement exercé par le Parlement dans tous les ministères, dans toutes les branches de l'administration, sera nul tant que ne sera pas organisé un contrôle permanent et obligatoire, par l'intermédiaire de commissions spéciales ayant les mêmes pouvoirs illimités qu'une commission d'enquête et tenues à des rapports réguliers à dates fixes, commissions qui seraient placées sous l'autorité du président de la Chambre, de la commission du budget et de la commission des économies ». Puis il propose la création d'inspecteurs et d'enquêteurs permanents, qui auraient pour rôle de documenter et de renseigner les com-

missions. Ce seraient, suivant son expression, des *missi dominici* qui rabattraient la besogne pour les commissions du budget et des économies... : « Ainsi renseignées, conclut-il, ces commissions auraient la compétence voulue pour proposer les économies et les améliorations administratives nécessaires ».

En application de ces idées, M. Adrien Veber avait déposé un projet dont voici les grandes lignes : Les bureaux de la Chambre nommeront autant de commissions permanentes qu'il y a de ministres et de sous-secrétariats d'État ; ces commissions seront composées de onze membres ; elles seront nommées pour toute la durée de la législature ; chacune d'elles devra surveiller la gestion administrative de son département ministériel. Les différentes commissions devront, de plus, consigner leurs observations dans un rapport annuel remis aux commissions du budget et des économies, au moment où le projet de budget est déposé par le gouvernement.

Ce projet, pas plus que ceux qui le précèdent, ne fut adopté par les Chambres. Toutes ces propositions avaient un même but : organiser un contrôle des dépenses au sens large du mot, un contrôle préventif de l'engagement en même temps qu'un contrôle de l'ordonnancement et le confier au Parlement. Toutes auraient eu un même résultat : aboutir à la confusion des pouvoirs et à l'érection en principe de la non-responsabilité ministérielle.

MM. Brisson, Rivière et Bozerian avaient entrevu le danger de leurs projets. Leurs propositions sti-

pulaient formellement que les commissions devraient mettre un frein aux dépenses budgétaires, tout en évitant de se mêler à l'administration active. Il leur semblait que cette défense théorique suffisait à écarter tout danger. Mais nous avons vu que si l'on veut organiser un contrôle vraiment préventif il faut, de toute nécessité, donner à l'organe contrôleur, au moins pour toutes les questions litigieuses, le droit de s'occuper d'administration. Dans la pratique, il y aurait dans le fonctionnement des commissions une mesure impossible à garder ; comment obtenir qu'elles restent dans un rôle exclusivement passif. Les commissions émanant du Parlement détenteur de la suprématie financière et se sentant soutenues par lui seraient amenées à usurper peu à peu les fonctions des ministres, et deviendraient bientôt semblables à ces comités révolutionnaires de triste mémoire.

M. P. Delombre, dans son rapport sur la proposition Bozerian, a très clairement fait ressortir tous les dangers qu'il y aurait à l'accepter (1) : « Le but constant de notre législation, dit-il, a été de séparer très nettement les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif. Les Chambres donnent au gouvernement le moyen d'appliquer les décisions qu'elles ont prises ; plus tard elles reçoivent ses comptes, mais, entre ces deux instants, l'action gouvernementale est absolument libre : elle n'est con-

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 20 février 1896, annexe n° 1795.

trôlée que d'une façon générale, sous réserve du droit d'interpellation qui permet de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, si les procédés employés pour assurer l'application des lois ne répondent pas au sentiment de la majorité des représentants de la nation.

Le but est donc bien établi : laisser à chacun ses responsabilités personnelles : diriger l'action gouvernementale conformément aux aspirations du pays, mais laisser au gouvernement le choix des moyens, c'est-à-dire l'action administrative.

Or que demande M. Bozerian ? Ceci : une commission de contrôle subdivisée en sous-commissions siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre. Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective et par conséquent supprimer toute responsabilité ? Ne serait-ce pas, enfin, créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même » (1).

Les mêmes critiques pourraient s'appliquer au projet de M. A. Veber ; il a les plus grandes analogies avec la proposition Bozerian, en a tous les inconvénients, sans réunir tous ses avantages. Le projet Bozerian ne nécessitait la création d'aucun organe

1. *J. Off. D. P.* Ch. 20 février 1896, annexe nº 1795.

pulaient formellement que les commissions devraient mettre un frein aux dépenses budgétaires, tout en évitant de se mêler à l'administration active. Il leur semblait que cette défense théorique suffisait à écarter tout danger. Mais nous avons vu que si l'on veut organiser un contrôle vraiment préventif il faut, de toute nécessité, donner à l'organe contrôleur, au moins pour toutes les questions litigieuses, le droit de s'occuper d'administration. Dans la pratique, il y aurait dans le fonctionnement des commissions une mesure impossible à garder ; comment obtenir qu'elles restent dans un rôle exclusivement passif. Les commissions émanant du Parlement détenteur de la suprématie financière et se sentant soutenues par lui seraient amenées à usurper peu à peu les fonctions des ministres, et deviendraient bientôt semblables à ces comités révolutionnaires de triste mémoire.

M. P. Delombre, dans son rapport sur la proposition Bozerian, a très clairement fait ressortir tous les dangers qu'il y aurait à l'accepter (1) : « Le but constant de notre législation, dit-il, a été de séparer très nettement les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif. Les Chambres donnent au gouvernement le moyen d'appliquer les décisions qu'elles ont prises ; plus tard elles reçoivent ses comptes, mais, entre ces deux instants, l'action gouvernementale est absolument libre : elle n'est con-

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 20 février 1896, annexe n° 1795.

trôlée que d'une façon générale, sous réserve du droit d'interpellation qui permet de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, si les procédés employés pour assurer l'application des lois ne répondent pas au sentiment de la majorité des représentants de la nation.

Le but est donc bien établi : laisser à chacun ses responsabilités personnelles : diriger l'action gouvernementale conformément aux aspirations du pays, mais laisser au gouvernement le choix des moyens, c'est-à-dire l'action administrative.

Or que demande M. Bozerian ? Ceci : une commission de contrôle subdivisée en sous-commissions siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre. Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective et par conséquent supprimer toute responsabilité ? Ne serait-ce pas, enfin, créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même » (1).

Les mêmes critiques pourraient s'appliquer au projet de M. A. Veber ; il a les plus grandes analogies avec la proposition Bozerian, en a tous les inconvénients, sans réunir tous ses avantages. Le projet Bozerian ne nécessitait la création d'aucun organe

1. *J. Off. D. P.* Ch. 20 février 1896, annexe nº 1795.

nouveau. Le projet Veber complique l'organisation existante, en créant des commissions permanentes de contrôle et, de plus, heurte davantage les principes de notre droit constitutionnel : il charge les commissions de contrôle de proposer les améliorations administratives nécessaires !

En résumé, confier le contrôle préventif à une commission parlementaire, c'est aller contre tous nos principes constitutionnels ; mais, même abstraction faite de ces principes, on aboutirait ainsi à de fâcheuses conséquences pratiques et on peut conclure avec M. P. Leroy-Beaulieu (1) que « la voie dans laquelle on s'engagerait ainsi semble fausse et dangereuse : elle fait sortir le Parlement de son rôle dont il n'a déjà que trop tendance à s'écarter, elle le transforme en partie en pouvoir exécutif, elle annihile le gouvernement en donnant la réalité du pouvoir à des commissions parlementaires qui se transformeraient en comités de salut public. Elle diminue aussi la responsabilité et rien n'est plus favorable au désordre et au gaspillage. Pour qui connaît les Chambres et les intrigues qui s'y trainent sans cesse, n'est-il pas évident que, si dans ces commissions l'on met ou l'on ne met pas obstacle à tel ou tel engagement de dépense, ce sera beaucoup plus pour être agréable ou désagréable au gouvernement que pour des raisons de bon ordre financier.... Le contrôle préventif par les commissions parlementaires

1. *Economiste français* du 12 avril 1911, p. 574

ne peut aboutir qu'à des résultats médiocres, de longs retards et la main-mise complète du pouvoir législatif sur l'exécutif ».

D'ailleurs, dans aucune législation étrangère, on ne trouve d'exemple de contrôle préventif des engagements confié à une commission parlementaire. Seul le système belge pourrait présenter quelque analogie avec le système préconisé par MM. Brisson et Bozerian. La Cour des comptes belge possède, en effet, dans ses attributions financières, un certain contrôle préventif et présente le caractère tout spécial d'être une émanation du pouvoir législatif. Ses membres sont nommés pour six ans par le Parlement et sont révocables par lui. Elle est donc dans la dépendance de celui-ci dont elle constitue en quelque sorte une commission permanente. Mais le contrôle préventif de la Cour des comptes belge ne s'exerce, nous l'avons déjà vu, que vis-à-vis des ordonnancements : les ministres ordonnateurs peuvent engager les dépenses sans son autorisation préalable et le seul contrôle qu'elle soit à même d'exercer sur les engagements de dépense est un simple contrôle *a posteriori*.

Le régime fonctionnant en Belgique ne peut donc nous être d'un enseignement quelconque, et il semble difficile qu'un contrôle préventif de l'engagement exercé par une commission parlementaire puisse fonctionner avec chances de succès dans les pays où règne un régime parlementaire, les seuls cependant où l'on puisse songer à l'organiser.

CHAPITRE IV

CONTROLE PRÉVENTIF DE L'ENGAGEMENT CONFIÉ AU POUVOIR EXÉCUTIF

Nous avons vu dans les chapitres précédents, pourquoi il est impossible de confier le contrôle préventif de l'engagement ou à une autorité indépendante, ou particulier à la Cour des comptes, ou à une commission émanant du Parlement ; il reste une troisième et dernière solution : charger du contrôle le pouvoir exécutif.

Pour arriver à ce résultat, il suffirait de placer auprès du ministre ordonnateur un contrôleur complètement indépendant chargé d'examiner toutes les propositions de dépenses et d'en référer, au cas où il constate une irrégularité financière, à l'autorité chargée du contrôle, c'est-à-dire, en l'espèce, soit au ministre des Finances, soit au conseil des ministres, qui pourraient alors ou bien autoriser l'engagement de la dépense ou bien refuser leur visa.

C'est ce qu'ont demandé de faire les soixante-dix-sept députés qui ont appuyé de leur signature la proposition de loi présentée par M. le député Gérald le 19 mai 1903, proposition qui a été accueillie favorablement — à l'unanimité — par la Commission d'initiative parlementaire.

Dans cette proposition (1), M. Gérald demandait tout d'abord de donner la plus grande indépendance possible au contrôleur : « le contrôleur, disait-il, placé dans chaque ministère, doit être non seulement agréé par le ministre des Finances,

1. *J. Off. D. P.* Chambre, 19 mai 1903, annexe n° 913 et *R. de S. et L. F.* année 1904, p. 95.

Art. 1er. — « Dans chaque ministère, un agent nommé par le ministre des finances et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits. Tous les agents comptables sous ses ordres ne relèvent que du ministre des Finances. Ils assurent la direction et l'exécution des services de la comptabilité publique dans chaque ministère ».

Art. 2. — « Les propositions ayant pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles ne seront soumises à l'approbation du ministre, qu'après avoir été visées par le chef du service de contrôle ».

Art. 3. — « Le refus de visa du contrôleur ne peut être motivé que sur l'imputation demandée sur la disponibilité du crédit ou sur l'inexactitude de l'évaluation. Le ministre intéressé pourra communiquer ce refus au ministre des finances qui le lèvera ou le confirmera dans le délai de 20 jours, après avis du Conseil de contrôle qui sera établi près de lui ».

Art. 4. — « Si le désaccord persiste entre le ministre des Finances et le ministre intéressé, il sera statué définitivement sur le rapport de ces deux ministres par un décret en conseil des ministres, le Conseil d'Etat entendu ».

mais nommé par lui, non pas conjointement avec le ministre intéressé, mais par le ministre des Finances, seul avec l'agrément de son collègue ; les inspecteurs des finances nous paraissent même particulièrement qualifiés pour mener à bien une tâche aussi délicate que celle du contrôle préventif des engagements ».

L'agent ainsi nommé par le ministre des Finances et placé sous son autorité directe, aurait été chargé de contrôler l'emploi de tous les crédits ; tous les services de comptabilité publique auraient été, dans chaque ministère, placés sous son contrôle ; toutes les propositions de décrets devant avoir pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles, n'auraient été soumises à l'approbation du ministre qu'après avoir été visées par lui. Somme toute, l'agent du contrôle aurait pu, au nom du ministre des Finances, refuser un engagement de dépenses, le refus de visa étant un obstacle absolu à l'engagement, tant que ce refus n'aurait pas été levé par le ministre des Finances lui-même.

Le refus de visa devait être motivé et le ministre des Finances en être immédiatement informé par le contrôleur. Si le ministre ordonnateur se rangeait à l'avis du contrôleur, tout était pour le mieux ; mais s'il persistait à vouloir engager la dépense, un autre personnage devait intervenir : le ministre des Finances.

D'après le projet de M. Gerald, ce dernier, à qui le contrôleur devait communiquer le refus de visa, l'aurait levé ou confirmé dans un délai de 20 jours. Pendant ce temps le ministre des Finances aurait dû

prendre connaissance des pièces, tendant à justifier la dépense, à lui adressées par son collègue, demander l'avis d'un conseil de contrôle placé à ses côtés et enfin rendre une décision.

Cette proposition renforçait singulièrement l'autorité et les fonctions du ministre des Finances ; c'était lui confier, suivant l'expression de M. Gerald (1) : « la direction et la responsabilité de l'engagement des dépenses » et lui donner la suprématie sur ses collègues.

M. Gerald essayait cependant d'atténuer cet effet, en donnant à une troisième autorité le droit de décision suprême : « Deux autorités légales, disait-il, deux ministres sont en présence : bien que nous persistions à croire que le ministre des Finances doit avoir une autorité plus grande que celle de ses collègues, il faut que le conflit soit tranché, s'il persiste, par une autorité supérieure. La plupart du temps, il n'y aura pas à en venir à cette extrémité, car les conférences ministérielles auront abouti à un accord qui terminera toute difficulté ». Cette autorité supérieure devait être le Conseil des ministres, statuant après avoir entendu le Conseil d'Etat.

Il a semblé difficile au Parlement d'admettre et cette suprématie du ministre des Finances et cet arbitrage du conseil des ministres, sans porter

1. Rapport sur le projet Gérald. *J. Off. D. P.* Chambre, 26 octobre 1903, annexe n° 1232.

atteinte à notre principe constitutionnel de la responsabilité individuelle des ministres ; aussi le projet Gerald, bien qu'accueilli à l'unanimité par la Commission d'initiative parlementaire, n'a pas abouti.

Quelques années plus tard M. Gauthier, dans son rapport sur le projet de budget de 1907, proposait également une réforme tendant à augmenter les pouvoirs de l'exécutif concernant le contrôle préventif de l'engagement. Il demandait la création d'un corps central de contrôle : « La combinaison, disait-il, qui s'offre comme le plus propre à réaliser le renforcement de l'indépendance et de l'autorité des contrôleurs des engagements de dépenses, serait de renforcer davantage le lien qui rattache le contrôleur des dépenses engagées au ministre des Finances, en créant, sous l'autorité directe et permanente de ce dernier, un service central (1) chargé de diriger les contrôleurs dans l'accomplissement de leur mission et d'en coordonner les résultats. Cet organisme centraliserait les constatations faites journellement par les contrôleurs dans un carnet d'ensemble mis périodiquement sous les yeux du ministre des Finances. Ainsi hiérarchisé, le service du contrôle serait à même de remplir son rôle en toute indépendance, avec la fermeté et l'autorité nécessaire ».

1. Ce service a été créé par un décret du 31 août 1911 à peu près tel que le demandait M. Gauthier.

Il demandait en même temps, que ce contrôle soit pourvu de sanctions énergiques, mais se défendait de vouloir reprendre le projet de M. Gérald, et déclarait que le contrôle doit rester consultatif. « Nous ne croyons pas, disait-il, qu'il faille attacher au refus de visa du contrôleur un effet prohibitif. Ce serait déplacer la responsabilité ministérielle... Le contrôle resterait ce qu'il est, purement consultatif, mais il ne serait pas pour cela même dépourvu de toute sanction, car dans le cas où le ministre intéressé passant outre à l'opposition du contrôleur engagerait une dépense irrégulière, le contrôle central aurait le devoir d'en référer au ministre des Finances qui, à son tour, provoquerait les explications de son collègue ; l'affaire serait portée au besoin devant le Conseil des ministres », tout ceci dans le but de faire connaître immédiatement la décision du ministre, lorsqu'il n'a pas tenu compte de l'avis des contrôleurs, afin que sa responsabilité puisse être à temps mise en jeu par le Parlement.

La réforme ainsi proposée aurait pu produire de bons résultats, elle avait l'avantage de respecter nos principes constitutionnels et d'organiser un contrôle préventif assez énergique, tout en assurant un fonctionnement plus effectif du contrôle *a posteriori*.

Le 27 janvier 1907, le Sénat, s'inspirant de ces conclusions, a bien inséré dans la loi de Finances un art. 84 ; mais sa rédaction différait sensible-

ment de celle proposée par M. Gauthier : il était ainsi conçu : « Aucune mesure susceptible d'augmenter directement ou indirectement les charges de l'Etat ne peut être prise par un ministre qu'après avoir été communiquée au contrôleur des dépenses engagées. Si le ministre croit devoir passer outre à l'avis du contrôleur, celui-ci est tenu sous sa responsabilité d'en aviser immédiatement le ministre des Finances ; en ce cas, la décision ministérielle doit faire, *avant exécution*, l'objet d'une délibération du Conseil des ministres ».

On peut se demander si l'adoption de cet article laisserait intacte la responsabilité individuelle du ministre ordonnateur. La Chambre ne l'a pas cru et dans la séance du 28 janvier prononçait la disjonction.

Les propositions que nous venons d'examiner semblent indiquer dans les milieux parlementaires une certaine tendance à donner, soit au ministre des Finances, soit au conseil des ministres, un certain droit d'intervention dans les affaires des différents départements ministériels, en leur accordant le pouvoir d'opposer un veto absolu à tout engagement de dépense irrégulier. Les commissions du budget se sont souvent faites les interprètes de ces idées, mais le Parlement n'a jamais voulu les suivre et il ne faut pas le regretter.

L'examen de la proposition de dépense au point de vue financier implique également son examen au

point de vue administratif lorsqu'on donne au contrôleur un droit de veto prohibitif.

Dès lors, si l'on donne le contrôle préventif de l'engagement à tout autre autorité que le ministre ordonnateur, en particulier au ministre des Finances ou au conseil des ministres, sa responsabilité est couverte et deux de nos principes constitutionnels battus en brèche : l'égalité des ministres et leur responsabilité individuelle. Ce ne serait là, cependant, que le moindre mal ; les conséquences pratiques d'une telle organisation seraient bien autrement graves. Confier le contrôle préventif au ministre des Finances ou au Conseil des ministres, reviendrait pratiquement, nous l'avons déjà montré, à leur permettre de donner le droit au ministre ordonnateur d'engager des dépenses non autorisées. Ce serait la faillite de la règle de l'autorisation préalable. L'adoption en France d'un système de contrôle produisant de telles conséquences pratiques est impossible.

Certaines irrégularités commises dans ces dernières années démontrent bien, d'ailleurs, que le contrôle, même avec pouvoir d'empêcher l'engagement, ne saurait être efficace s'il est donné au ministre des Finances. Nous voulons parler des dépenses faites pour les opérations militaires au Maroc ; depuis le début de ces opérations les fonds sont demandés sous forme de crédits supplémentaires et on place ainsi le Parlement devant le fait accompli.

A ce que les crédits additionnels ainsi demandés servent à régulariser après coup des dépenses enga-

gées, il n'y a rien d'étonnant ; nous avons vu que cette pratique est courante bien qu'irrégulière ; mais il est plus extraordinaire que ces crédits puissent servir à régulariser des dépenses déjà payées. C'est cependant ce qui se produit : ceci est la preuve que ni le contrôle de l'ordonnancement, ni le contrôle des comptables sur les ordonnateurs n'ont fonctionné et que toutes les garanties, établies par la loi pour empêcher les agents à compétence financière de commettre des irrégularités, n'ont pas joué.

Pour que toutes ces garanties soient sans efficacité aucune, il suffit que le gouvernement le veuille. Voici comment, en l'espèce, les choses se sont passées et se passeront probablement encore lorsque le gouvernement estimera que des dépenses doivent être faites sans attendre le vote des crédits par les Chambres :

Le gouvernement demande tout d'abord à la commission du budget et à la commission des finances l'autorisation d'engager certaines dépenses jusqu'à concurrence d'une certaine somme. Cette autorisation, demandée confidentiellement, ayant été obtenue, les ministres intéressés ainsi que le ministre des finances donnent ordre aux contrôleurs des dépenses engagées de viser les engagements restant dans les limites de l'ouverture clandestine de crédits, et ceux-ci ne peuvent qu'obéir.

Jusqu'ici il n'y a encore qu'engagement irrégulier. M. Jèze indique la pratique qui permet de payer les dépenses ainsi engagées irrégulièrement sans qu'au-

cune ouverture de crédits soit faite préalablement au paiement.

« La dépense une fois engagée sur les crédits clandestins, le ministre des Finances permet au ministre qui a engagé la dépense d'émettre des ordonnances de paiement dans la limite des crédits clandestins ; mais ce sont encore des ordonnances de paiement clandestines : elles portent un signe particulier. — Je crois savoir, écrit M. Jèze, qu'on les appelle les mandats rouges. — Les ordonnances clandestines sont visées par le ministre des Finances qui vérifie si l'on n'a pas dépassé les crédits clandestins.

« Les ordonnances sont payables chez un payeur — d'ordinaire, le caissier payeur central du Trésor public — qui a reçu du ministre des Finances l'ordre de payer malgré l'absence de crédits réguliers. Et il est certain que ce payeur n'a jamais refusé de payer.

« Ultérieurement, lorsque les Chambres ont voté régulièrement les crédits additionnels nécessaires pour couvrir les dépenses non seulement engagées, mais payées, de nouvelles ordonnances, régulièrement imputées cette fois sur les crédits régulièrement ouverts et revêtues des visas réglementaires, sont émises et substituées aux ordonnances clandestines. Ce sont ces ordonnances régulières qui, seules, sont transmises par le comptable à la Cour des comptes dans son compte de gestion. En sorte que la Cour des comptes n'a pas le moyen de connaître

officiellement les ordonnances clandestines » (1).

Le gouvernement peut donc suspendre et parfois a suspendu toutes les garanties résultant des différents contrôles financiers existant et cela, afin de passer des engagements irréguliers. Si donc le contrôle de l'engagement était entre ses mains ou dans celles du ministre des finances, ce qui pratiquement revient à peu près au même, il ne manquerait pas de profiter de la situation et de faire facilement et ouvertement ce qu'aujourd'hui il est obligé de faire clandestinement.

Un contrôle de l'engagement véritablement préventif et confié au Pouvoir exécutif est donc incompatible avec les règles de notre régime parlementaire ; mais alors comment expliquer, s'écrient quelques partisans de la réforme, que ce système fonctionne avec succès en Angleterre, pays à gouvernement parlementaire par excellence : « Si je vais chercher mes exemples en Angleterre, disait M. Deschanel à la Chambre dans une discussion budgétaire, ce n'est pas seulement parce que nos voisins ont une situation financière fort enviable ; c'est aussi parce qu'ils ont une expérience beaucoup plus longue du régime parlementaire et qu'ils ont eu beaucoup plus de temps que nous pour améliorer l'outil ».

Il est certain que certaines des propositions que

1. Jèze, Violation du régime légal des crédits additionnels. *R. de S. et L. F.* 1913, p. 128.

nous avons étudiées se sont inspirées des règles fonctionnant en Angleterre mais, comme va le prouver un aperçu rapide du fonctionnement du contrôle de l'engagement dans ce pays, les circonstances d'application du système sont sensiblement différentes.

Dans ses grandes lignes, l'élaboration du budget présente les mêmes caractères en Angleterre qu'en France. Là-bas, comme chez nous, existent les deux grandes règles de l'autorisation préalable et de la spécialité budgétaire. Les communes votent les fonds avant la période d'exécution et les votent par un *appropriation act*, c'est-à-dire que l'argent voté par le Parlement est approprié et ne peut être appliqué qu'à certains objets déterminés par les Chambres. On comprend dès lors, que le Parlement ait toujours cherché à assurer l'exacte application de « *l'appropriation act* » et par suite ait songé à organiser un contrôle préventif de l'engagement des dépenses destiné à empêcher tout dépassement et virement de crédits. La direction des dépenses publiques est confiée en Angleterre à la Trésorerie au « Treasury Board ». Il se compose essentiellement du First Lord of the Treasury (Premier lord de la Trésorerie) — ce titre est ordinairement pris par le premier ministre —, du Chancellor of the Exchequer, puis d'un certain nombre de junior lords of the Treasury qui sont ordinairement au nombre de trois : il y a en outre deux secrétaires.

Le premier ministre ne s'occupe généralement que de la politique générale et, pour les questions

financières, le Board est représenté par le Chancelier de l'Echiquier. Or, c'est à la Trésorerie qu'a été confié le contrôle de l'engagement des dépenses, par conséquent au « Chancellor of the Exchequer » qui est « un contrôleur général ayant financièrement la prééminence sur les autres ministres dont il discute, révise et modifie les évaluations sous sa responsabilité ». Ceci est rigoureusement vrai pour tous les services civils. C'est le chancelier de l'Echiquier qui présente au Parlement les budgets des différents services, soutient leur « estimate » et en prend la responsabilité. Par suite, il est nécessaire qu'il puisse suivre pas à pas l'exécution de ce budget et s'assurer de la fidèle exécution de ses propres décisions ; c'est pourquoi, une « Treasury minute » du 18 janvier 1849, confirmée par la Chambre le 30 mars 1849, a déclaré que « aucun département exécutif ne peut dépasser les crédits alloués par le Parlement pour chaque chapitre des prévisions budgétaires (estimates), ni effectuer un virement sans la sanction préalable expresse de la Trésorerie ». Pratiquement, les différents membres du Cabinet communiquent au Board of Treasury, avant exécution, toutes les propositions devant entraîner une dépense, de façon que l'assentiment de la Trésorerie soit donné préalablement à tout engagement de dépense. Les choses se passant ainsi, le Chancelier de l'Echiquier peut empêcher les différents ministres de dépenser au delà des crédits votés.

Le contrôle de la Trésorerie à l'égard des dépar-

tements de la Guerre et de la Marine est peut-être un peu moins étendu, ce n'est pas le Chancelier de l'Echiquier qui présente leurs estimates. Le secrétaire d'Etat pour la guerre et le premier lord de l'Amirauté les présentent eux-mêmes. Toutefois la Treasury minute du 24 novembre 1870 a implicitement prescrit cette formalité, en décidant que les « estimates » de ces deux départements devraient être soumis à la Trésorerie trois semaines avant la réunion du « comittee of supply (1) ».

L'organisation financière anglaise donne donc au Chancelier de l'Echiquier et, par son intermédiaire, au Board of Treasury une autorité absolue sur les autres ministres. De par cette organisation, il peut empêcher tout engagement de dépenses qu'il croit irrégulier.

Telle est l'organisation dont les propositions tendant à assurer en France la suprématie du ministre des Finances se sont inspirées et que certains de nos députés auraient voulu introduire dans notre législation ; mais il importe de se demander auparavant, si les circonstances sont les mêmes dans les deux pays, si ce qui est possible chez l'un, l'est également chez l'autre. La différence est grande entre la situation faite à notre ministre des Finances et au Chancelier de l'Echiquier anglais. Ce dernier fait partie d'un Board dont presque toujours le premier lord est le

1. Comité de la Chambre des Communes qui est formé aussitôt le budget voté pour l'examen.

chef. Si, d'un autre côté, on remarque que le chef du gouvernement est toujours le leader du parti politique au pouvoir, du parti qui a la majorité dans les Chambres, les décisions du Chancelier de l'Echiquier ou celles du Board peuvent être considérées comme entièrement conformes, non seulement aux vues du premier ministre, mais encore à celles de la majorité des Chambres. Par suite ses décisions sont assurées d'avance d'avoir la sanction du Parlement, soit qu'elles entraînent un dépassement de crédits soit qu'elles autorisent un ministre à engager une dépense au delà des crédits alloués.

La cause du bon fontionnement du système existant en Angleterre est donc l'union intime existant entre la majorité de la Chambre des Communes et le chef du gouvernement. Pour pouvoir accepter en France le système du contrôle des engagements fondé sur la suprématie du ministre des Finances, il faudrait changer nos mœurs parlementaires, obtenir une moins grande complexité dans les groupements politiques et surtout obtenir cette confiance réciproque existant entre le cabinet anglais et le Parlement. Pour pouvoir copier le système financier anglais, il nous faudrait copier son régime politique et il ne semble pas que la chose soit actuellement réalisable : les groupements politiques du Parlement français semblent vouloir faire preuve d'anarchie plutôt que de discipline.

CONCLUSION

Dans l'étude rapide que nous venons de faire des différents projets de réforme ayant comme but d'introduire en France un contrôle préventif prohibitif de l'engagement des dépenses, nous avons essayé de montrer que ce contrôle, par quelque autorité qu'il soit exercé, serait inconciliable avec nos principes constitutionnels, mais surtout qu'il aboutirait à des conséquences pratiques que l'on ne saurait admettre.

Nous conclurons donc qu'un contrôle préventif de l'engagement, simplement consultatif, est le seul qui puisse se concilier avec les exigences de notre régime politique ; mais comme, d'autre part, il a donné jusqu'ici des résultats médiocres pour ne pas dire nuls, il nous faut rechercher par quelles améliorations on peut espérer en faire un service susceptible d'empêcher, sinon toutes, du moins la plus grande partie des irrégularités financières dont nos ministres ont coutume de se rendre coupables.

Au mois de juin 1912, M. Klotz, ministre des

Finances, déclarait à la commission du budget qu'il se considérait comme très suffisamment armé par les dispositions de la loi de 1911, et estimait qu'il fallait attendre que la législation ait produit ses pleins effets, pour savoir s'il serait nécessaire de recourir à d'autres dispositions.

Il nous semble cependant qu'une réforme est toute indiquée, qui pourrait produire les meilleurs résultats : établir une relation étroite entre le contrôle préventif et le controle *a posteriori*.

Pourquoi faire agir isolément et le contrôleur des dépenses engagées chargé du contrôle préventif et le Parlement chargé du contrôle *a posteriori*. Ne pourrait-on pas déduire de leur intelligente coopération une solution pratique capable d'arrêter les infractions budgétaires ?

Pour permettre au Parlement de mettre en jeu la responsabilité ministérielle aussitôt après l'infraction, il lui manque un moyen rapide d'information. Pour empêcher l'infraction de se commettre il manque au contrôleur le droit de sanction. Pour remplir leurs missions, à l'un font défaut les moyens d'information, à l'autre la sanction ; mais pourquoi cette sanction ne serait-elle pas précisément le fait pour le ministre de voir porter son infraction immédiatement à la connaissance des Chambres. « Il faut, disait M. Gauthier, que le contrôleur ait non seulement le droit d'avertir le ministre intéressé de l'irrégularité qu'il va commettre, mais encore l'autorité morale et les moyens

d'action suffisants pour que ce ministre, avant de passer outre au refus de visa du contrôle, ait la sensation nette et précise de la mise en jeu immédiate de sa responsabilité devant le Parlement ».

Le contrôleur deviendrait ainsi l'intermédiaire entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif. Il adresserait ses avis non seulement au ministre des Finances et au ministre ordonnateur, comme le décide la loi de 1911, mais encore aux Chambres qui auraient alors immédiatement connaissance des infractions qu'elles ne peuvent connaître actuellement que plusieurs années après la clôture de l'exercice.

Le système, fonctionnant ainsi, resterait parfaitement en harmonie avec nos principes constitutionnels.

Il est indiscutable, tout d'abord, que le contrôle des engagements, privé de toute sanction prohibitive, ne porterait nullement atteinte à la responsabilité individuelle des ministres, le contrôleur restant vis-à-vis du ministre ce qu'il est actuellement : un simple conseiller. D'un autre côté il n'y aurait à redouter aucun empiètement du Parlement dans le domaine du pouvoir exécutif, puisque le contrôle législatif ne s'exercerait qu'*a posteriori*. Le ministre, malgré l'avis du contrôleur et de son collègue des Finances, resterait toujours libre d'engager la dépense ; il le ferait simplement sous sa responsabilité personnelle et avec la certitude d'avoir à encourir à bref délai le contrôle parlementaire.

Grâce à cette large publicité, on pourrait espérer voir disparaître la plus grande partie des abus provenant de la mauvaise volonté ou de l'incapacité des ministres. Le Parlement, immédiatement saisi de l'irrégularité financière, pourrait se prononcer et, par un vote de blâme, retirer sa confiance au ministre incapable ou indigne.

Pour atteindre ce résultat, il faudrait peut-être légèrement améliorer la situation des contrôleurs telle qu'elle découle de la loi du 13 juillet 1911. Les pouvoirs du contrôleur nous semblent suffisants : ils peuvent, d'une part, acquérir la certitude qu'aucun engagement n'échappe à leur visa et, d'autre part, refuser leur visa dès qu'une proposition ne leur semble pas conforme aux volontés du Parlement. La situation de ces fonctionnaires est, au contraire, restée assez précaire. Ce sont actuellement, dans la plupart des départements ministériels, des inspecteurs des finances qui sont chargés du contrôle de l'engagement. Ces agents ont une indépendance relative ; cependant, comme contrôleurs, ils sont révocables *ad nutum* et ceci peut influencer leurs décisions.

On a prétendu que les inspecteurs des finances peuvent remplir leurs fonctions de contrôleur en toute liberté, par suite de ce fait qu'ils ont la certitude d'être replacés dans le cadre de l'inspection s'ils sont révoqués.

En faisant ce raisonnement, on oublie que la situation de contrôleur des dépenses engagées est beau-

coup plus agréable que celle d'inspecteur des finances et qu'un contrôleur hésitera peut-être avant de rendre une décision susceptible de lui faire perdre ses fonctions.

Par suite, il vaudrait peut-être mieux prendre les contrôleurs parmi les membres inamovibles de la Cour des comptes : leur haute compétence est reconnue par tous et la similitude de situation, existant entre un contrôleur des dépenses engagées et un conseiller à la Cour des comptes, les empêcherait d'envisager avec inquiétude la rentrée possible dans leur ancien corps, le jour où de trop graves dissentiments avec le ministre ordonnateur nécessiteraient leur révocation comme contrôleur.

Dans ces conditions le contrôleur des dépenses engagées serait, en même temps qu'un précieux collaborateur du ministre, un informateur pour le Parlement, et le contrôle préventif, dans son étroite collaboration avec le contrôle *a posteriori*, puiserait la plus grande efficacité, en rendant plus facile le contrôle financier qui, pour le Parlement, est le plus grave des devoirs.

VU :
Le Doyen,
G. DE CAQUERAY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur,
GÉRARD VARET.

APPENDICE

TEXTES ORGANISANT LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DE L'ENGAGEMENT

1° *Article 59 de la loi de finances du 29 décembre 1890.*

« Dans chaque ministère il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées.

« Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la direction générale de la comptabilité publique.

« Un décret rendu sur la proposition du ministre des finances déterminera les formes de cette comptabilité ».

2° *Décret du 24 mars 1893.*

Article 1er. — « Les dépenses de chaque ministère sont permanentes ou éventuelles

« Les premières se reproduisent indéfiniment chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées ».

« Les secondes sont celles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices déterminés sont prévues par l'acte même qui les autorise ».

Art. 2. — « Avant d'être engagées, c'est-à-dire de recevoir un commencement d'exécution, toute dépense éventuelle doit faire l'objet d'une autorisation ».

Art. 3. — « Dans chaque ministère un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits ».

Art. 4. — « Les propositions ayant pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles ne sont soumises à l'approbation du ministre qu'après avoir été visées par le chef du service de contrôle.

« En cas d'objections, le contrôleur présente au ministre son avis qui ne peut être motivé que sur l'imputation demandée sur la disponibilité du crédit et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation ».

Art. 5. — « Toute proposition entraînant une dépense doit, après avoir été approuvée par le ministre ou son délégué, être immédiatement communiquée au contrôleur qui en prend note sur un registre spécial tenu pour chaque exercice par chapitre et article du budget ».

Art. 6. — « Le contrôleur suit sur un carnet dit « carnet des dépenses engagées » l'emploi et la disponibilité des crédits ouverts par le budget, par des lois spéciales et par des décrets.

« Ce carnet est tenu par exercice au moyen d'états et relevés fournis par les divers services qui administrent les crédits, ainsi que des renseignements consignés sur le registre ouvert en exécution de l'art. 5 ci-dessus. Il indique par chapitre et article le montant du crédit primitif et les modifications successives qui peuvent y être introduites Le compte ouvert à chaque crédit présente dans des colonnes distinctes :

« 1° Les dépenses permanentes ;

« 2° Les dépenses éventuelles résultant d'autorisations antérieures au 1er janvier ;

« 3° Les dépenses éventuelles autorisées dans le cours de l'année.

« Le carnet comprend pour mémoire dans des colonnes spéciales le montant des remboursements ou reversements qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées sur certains articles ou chapitres du budget.

« En principe et sauf les exceptions qui seront déterminées par les instructions que prévoit l'art. 11 ci-après, les dépenses

permanentes sont inscrites comme engagées dès le commencement du mois de janvier ; quant aux dépenses éventuelles elles ne le sont qu'au fur et à mesure des actes qui les autorisent ».

Art. 7. — « Les augmentations ou les diminutions tant sur les dépenses permanentes que sur les dépenses éventuelles qui modifient les évaluations primitives donnent lieu, dès qu'elles sont reconnues, à des inscriptions complémentaires ou rectificatives dans la comptabilité des dépenses engagées ».

Art. 8. — « Le 25 de chaque mois, les ministres adressent au ministère des Finances (Direction générale de la comptabilité publique) un état présentant par chapitre du budget la situation au dernier jour du mois précédent :

« D'une part, les crédits ouverts par la loi de finances de l'exercice, par des lois spéciales et par des décrets.

« D'autre part, des dépenses engagées avec les distinctions ci-après :

« 1° Dépenses permanentes ;

« 2° Dépenses éventuelles ;

« 3° Dépenses dont le montant déjà compris sous les paragraphes 1 et 2 qui précèdent doit être remboursé par d'autres services avec la distinction par service débiteur ».

Art. 9. — « Les autorisations de dépenses qui doivent avoir leur effet sur plusieurs exercices consécutifs sont enregistrés dans chaque ministère sur un carnet spécial. Les 25 janvier et 25 juillet de chaque année, il est fourni au ministre des finances un relevé par exercice et par chapitre des dépenses engagées sur les exercices à venir ».

Art. 10. — « Un service de contrôle des dépenses engagées est organisé auprès du gouverneur général de l'Algérie suivant les règles tracées par le présent décret. Le fonctionnaire désigné comme contrôleur par le gouverneur général tient les registres et carnets prévus par les articles 5, 6 et 9. Des états conformes à celui dont il est question à l'art. 8 sont adressés le 20 de chaque mois aux divers départements ministériels ».

Art. 11. — « Des instructions concertées entre les ministres intéressés et le ministre des finances détermineront la forme des états et relevés qui seront fournis au service du contrôle

pour la formation des carnets prévus aux articles 6 et 9 ci-dessus, les règles à appliquer pour la classification et le mode d'évaluation des dépenses permanentes et des dépenses éventuelles et les autres détails d'exécution du présent décret ».

Art. 12. — « Le présent décret entrera en vigueur à partir de l'année 1893. Les états prévus par l'art. 8 seront fournis pour la première fois au ministre des finances le 25 juillet prochain ».

Art. 13. — « Le ministre des Finances est chargé, concurremment avec les ministres des autres départements, de l'exécution du présent décret qui sera inséré au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*.

Paris, 14 mars 1893.

3° *Art. 52 de la loi de finances du 28 décembre 1895.*

« L'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée sera distribué aux Chambres en même temps que le projet de loi de finances ».

4° *Art. 78 de la loi de finances du 30 mars 1902.*

« La nomination des contrôleurs des dépenses engagées dans chaque ministère est faite conjointement par le ministre intéressé et par le ministre des finances ».

5° *Art. 53 de la loi de finances du 31 mars 1903*

L'art. 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 est modifié comme il suit :

« Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des finances et par le ministre intéressé.

« Le contrôleur des dépenses engagées adresse ses avis directement et en double exemplaire au ministre des finances et au ministre dans les services duquel il exerce son contrôle.

« Les états des nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifiera notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense ».

6° *Loi du 13 juillet 1911* (*Loi de finances*).

Art. 147. — « Les contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses.

« Lorsque les propositions d'engagement sont soumises à leur visa, ils les examinent au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa.

« En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur des dépenses en réfère au ministre des finances ».

Art. 148. — « Les contrôleurs des dépenses engagées donnent leur avis sur les projets de décrets, d'arrêtés ou de décisions soumis au contreseing du ministre des finances.

« Ils reçoivent communication de toutes les pièces justificatives, des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement. Ils visent les ordonnances de délégation et de paiement ».

Art. 149. — « Est modifiée comme il suit la dernière phrase de l'art. 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 : « L'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice est visé par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition

des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux ».

Art. 151. — « Chaque année, le contrôleur des dépenses engagées, d'une part, le corps du contrôle, d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des finances ».

Décret du 31 août 1911.

Art. 1er. — « Les contrôleurs des dépenses engagées attachés aux différents ministères se réunissent tous les trois mois en commission au ministère des finances sous la présidence du directeur général de la comptabilité publique ».

Art. 2. — « La commission recherche et propose les mesures propres à assurer d'une façon exacte et uniforme l'application des diverses dispositions législatives qui concernent le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, notamment des articles 147 et 148 de la loi du 13 juillet 1911.

« Elle examine les affaires dont les ministres ont eu à connaître individuellement et sur la solution desquelles ils ont été en désaccord avec les départements ministériels. Elle étudie les questions se rattachant au contrôle des dépenses engagées dont elle est saisie par ses membres et, d'une manière générale, toutes celles sur lesquelles le ministre des finances provoque son avis ».

Art. 3. — « Indépendamment des réunions trimestrielles prévues à l'article 1er, la commission peut, en cas d'urgence, être convoquée par le président toutes les fois qu'il le juge utile ».

Art. 4. — « L'un des contrôleurs des dépenses engagées remplit les fonctions de secrétaire ».

Art. 5. — « Le ministre des finances et chacun des autres ministres en ce qui le concerne sont chargés de l'exécution du présent décret... ».

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

Nécessité du contrôle préventif de l'engagement.

CHAPITRE PREMIER. — L'engagement même irrégulier rend l'Etat débiteur 13

CHAPITRE II. — Le contrôle *a posteriori*. Son impuissance à empêcher les dépassements de crédits . . 18

A) Contrôle de l'ordonnancement 18

B) Contrôle parlementaire. Responsabilité politique des ministres 24

C) Contrôle répressif. Responsabilité pécuniaire des ministres 31

DEUXIÈME PARTIE

Le contrôle préventif de l'engagement en France.

CHAPITRE PREMIER. — Organisation primitive du contrôle par la loi de finances de 1890, complétée par le décret de 1893. 53

Pages

A) Le contrôle des dépenses engagées. Ses attributions 56
B) La comptabilité des dépenses engagées . . . 62

Chapitre II. — Réformes résultant de l'article 78 de la loi de finances du 25 février 1902 et de l'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 69
Chapitre III. — Réformes résultant de la loi de finances du 13 juillet 1911 82

§ 1. — Projet du ministre des finances 83
§ 2. — Proposition Reinach et discussion à la Chambre des députés 90
§ 3. — Discussion au Sénat et texte législatif . . 97

Chapitre IV. — Caractères du contrôle de l'engagement des dépenses 109
Chapitre V. — Conséquences pratiques du contrôle préventif de l'engagement 120

TROISIÈME PARTIE

Des essais d'organisation d'un contrôle préventif de l'engagement efficace.

Chapitre premier. — Des difficultés d'organisation du contrôle de l'engagement 137
Chapitre II. — Contrôle de l'engagement confié à une autorité indépendante et en particulier à la Cour des comptes. 151
Chapitre III. — Contrôle préventif de l'engagement confié au Parlement 166
Chapitre IV. — Contrôle préventif de l'engagement confié au pouvoir exécutif 180
Conclusion 195
Appendice. 201

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie.